عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

دراسة مقارنة ما بين القانون الأردني والليبي

Defect of Non-Speuality in the Administrative Decision:
"A Comparative Study between the Jordanian and The Libyan Law"

إعداد

أحمد فرج الصادق دبوب

الرقم الجامعي

401230020

إشراف

الدكتور محمد علي الشباطات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الاوسط

نيسان2016

بسم الله الرحمن الرحيم

قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ

صدق الله العظيم
سورة البقرة الآية (32)

تفويض

أنا أحمد فرج الصادق دبوب أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونياً للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: أحمد فرج الصادق دبوب

التاريخ: 5 / 4 / 2016م

التوقيع:

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: "عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري – دراسة مقارنة ما بين القانون الأردني والليبي"، وأجيزت بتاريخ: 5 / 4 /2016م.

أعضاء لجنة المناقشة	الصفة:	التوقيع
1- أ.د. محمد الجبور	رئيساً	....
2- د. محمد علي الشباطات	عضواً مشرفاً	....
3- أ.د. حمدي سليمان القبيلات	عضواً خارجياً	....

شكر وتقدير

أحمد الله عز وجل على أن وفقني ويسر لي إخراج هذه الرسالة على هذه الصورة، التي أرجو الله تعالى أن يكون فيها النفع لمن أعدَها ولمن قرأها، وأن تكون لبنة في صرح هذا العلم.

كما أتوجه بالشكر الجزيل إلى كل من وجهني، ومد لي يد العون بأي شكل من الأشكال خلال فترة إعداد هذه الرسالة، سائلاً المولى عز وجل أن يجزيهم عني خير الجزاء، وأن يجعل ذلك في موازين حسناتهم.

وأخص بجزيل الشكر ووافر العرفان الدكتور محمد علي الشباطات لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة، وبما غمرني من فضله، ووسِعني بحسن خلقه، وأغدق علي من وقته وعلمه، وأحاطني باهتمامه طيلة فترة كتابة هذه الرسالة، على الرغم من كثرة انشغالاته، فجزاه الله عني خيرا، ونفع به الإسلام و المسلمين.

والشكر الموصول لأعضاء لجنة المناقشة أصحاب الأيادي البيضاء الذين كان لهم الفضل بعد الله تعالى في تقديم النصيحة والتوجيه حيث تفضلوا عليَ بقبول تقويم هذه الرسالة، كما أتوجه بالشكر والعرفان لهذا البلد المعطاء ملكاً وحكومةً وشعباً، حيث عشت فيه أياماً من أسعد لحظات العمر بين أهلي وعشيرتي، سائلاً الله العلي الأعلى أن يحفظ هذا البلد وأهله من كيد الكائدين، ومكر الماكرين، وأن يديم على أهله نعمة الأمن والسلام، وسائر بلاد المسلمين. وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

الباحث

الإهداء

إلى من هما أحق الناس بصحبتي، ورضاهما عليّ هو غايتي ورغبتي، ودعاءهما متواصل في حضوري وغيبتي، إليهما أهدي ثمرة جهدي ومحبتي....

أمي وأبي

إلى زوجتي الغالية وبناتي لمار وميرال الذين تحملوا غربتي طوال فترة دراستي.

إلى وطني وطن العز والشموخ... ليبيا الإباء.

إلى أرض الخير... المملكة الأردنية الهاشمية.

أهدي ثمرة هذا البحث المتواضع.

الفهرس

عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

دراسة مقارنة ما بين القانون الأردني والليبي

إعداد
أحمد فرج الصادق دبوب

إشراف
الدكتور محمد علي الشباطات

الملخص

خلصت هذه الدراسة والتي ركزت على دراسة عيب من العيوب التي قد تصيب القرار الإداري، والمتمثل في (عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري) وما للقرار الإداري من أهمية بالغة في الحياة المعاصرة، وذلك لأنه وسيلة من الوسائل التي تباشر بها الإدارة العامة نشاطها لتقديم الخدمات للأفراد، وتحقيق المصلحة العامة، فإنه يجب على الإدارة ألا تخالف قواعد الاختصاص في إصدار القرارات الإدارية، والتي تعطي الصلاحية القانونية للسلطة الإدارية لإصدار القرارات الإدارية دون غيرها من السلطات، وفي الوقت ذاته تقوم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة بدور مهم في فرض احترام الإدارة لمبدأ المشروعية وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، وإن عيب الاختصاص يعد سبباً أساسياً يسمح للقاضي الإداري بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص، فالقاضي الإداري عن طريق إلغاء القرارات الإدارية لعيب عدم الاختصاص، يسهم ليس فقط في حماية حقوق الأفراد وإلزام الإدارة بمبدأ المشروعية، وإنما يسهم أيضاً في ضمان احترام الإدارة لمبادئ الوظيفة الإدارية، ومن ثم حسن قيامها بمهامها مما ينعكس إيجاباً على سير المرافق العامة في الدولة.

فكانت الغاية من هذه الدراسة أن نستخلص بعض النتائج المهمة التي توصلنا إليها ومن أهمها:

إن القرار الإداري– إذا ما شابه عيب عدم الاختصاص–، إما أن يكون قابلاً للإبطال، وفي

هذه الحالة يكون القرار مشوباً بعيب بسيط، بحيث إذا طُعن في هذا القرار في المواعيد المحددة قانوناً لقُضي بإلغائه، أو قامت الإدارة بسحبه خلال المدة القانونية؛ لأنهت بهذا السحب أثاره، وإذا لم يحصل شيء من ذلك وتحصن القرار من السحب والإلغاء، فإنه -والحالة هذه- يكون مشروعاً ويرتب آثاره كافةً؛ لأن القانون هو من أضفى عليه هذه المشروعية بعد تحصنه، وأما إذا ما شاب القرار الإداري عيب جسيم، فإنه يكون معدوماً من وقت صدوره ولا يتحصن من الطعن أو السحب مهما مضى عليه من مدة، وبذلك يكون جزاء مخالفة الإدارة لقواعد الاختصاص هو القابلية للإبطال والانعدام.

ومن أهم التوصيات التي خرجت بها هذه الدراسة هي: توصي الدراسة القضاء الإداري الأردني إلى التخلي عن فكرة جواز تصحيح القرارات الإدارية المعيبة بعيب الاختصاص، وذلك تماشياً مع القاعدة القانونية الناتجة عن ارتباط عيب الاختصاص بالنظام العام، ولأن تصحيح القرار المعيب بعيب الاختصاص لا يزيل العيب القانوني الذي شاب القرار، ويبقى قرار غير مشروع.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري، عيب عدم الاختصاص، السحب، الإلغاء.

Defect of Non-Speuality in the Administrative Decision:
"A Comparative Study between the Jordanian and The Libyan Law By

Ahmad Faraj al-Sadiq Daboub
Supervisor
Dr. Mohammed Ali Al- shabatat

Abstract

This study focused on one of the shortcomings that may affect the administrative decision, which is the lack of jurisdiction in the administrative decisions, bearing in mind the importance of administrative decisions in contemporary life. This is due to the fact that it is one of the means by which the public administration undertakes its activities to provide services to individuals and protect public interest. This administration must not violate the jurisdiction rules when issuing administrative decisions, which gives exclusive legal authority to the administrative authority to issue administrative decisions. At the same time, the judicial entity exercises control over the work of the public administration, thus playing an important role in the imposition of administrative respect for the principle of legality and the protection of individuals' rights and freedoms. Thus the defect is the matter of jurisdiction is the reason the administrative judge may cancel administrative decisions based on lack of jurisdiction, the administrative judge by eliminating administrative decisions to defect lack of jurisdiction, which not only contributes to the protection of the rights of individuals, but also compels management to adhere to the principles of legality, and serves to ensure respect for the principles of management in administrative activities, and consequently guarantee that its functions which will reflect positively on the conduct of public utilities in the state.

The purpose of this study was to draw some important conclusion from our finding, namely:

If the administrative decision is tainted due to lack of jurisdiction, it is either voidable, in which case the decision is tainted by a simple defect, so that if it isappealed within the legally-specified time, or the administration withdraws it through the legal channels, this decision is annulled. If nothing is done, and the decision is safe-guarded against annulment or withdrawal, it is legitimate because the law is has given it this legitimacy. However, is an administrative decision has serious defect, it would be non-existent from the time of its release and prone to be appealed or annulled irrespective of how much time has passed. Therefore that is the penalty for violating the rules of jurisdiction: the decision is susceptible to annulment or appeal.

One of the main recommendations that came out of this study is: the study recommend that the Jordanian legislator abandon the notion that administrative decisions defective due to errors in jurisdiction can be corrected, in line with the legal basis resulting from the defect of jurisdiction. And because correcting a decision defective due to lack of jurisdiction does not remove the legal defect of this decision, the decision remains illegal.

Key words: administrative decision, a defect of jurisdiction, withdrawal, cancellation.

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: التمهيد:

تمارس الإدارة العامة–بوصفها فاعلاً أساسياً–نشاطها الإداري الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة؛ حيث إن النشاطات الإدارية تختلف من قطاع إداري إلى قطاع إداري آخر، وذلك وفق الاختصاص الممنوح من طرف المشّرع، وعليه فإنه لا يمكن اتخاذ القرار الإداري إلا إذا كانت الإدارة العامة أو الموظف العام مختصاً بإصداره، تماشياً مع مبدأ الفصل بين السلطات، هذا المبدأ الذي كان له الأثر الكبير في وجود قواعد الاختصاص.

ومن النتائج التي ترتبت عن مبدأ الفصل بين السلطات فكرة تحديد اختصاصات معينة لرجال الإدارة؛ لأن مبدأ فصل السلطات لا يكتفي بتحديد اختصاصات السلطات التشريعية والإدارية والقضائية فقط، وإنما يقوم كذلك على توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة، حيث إن الاختصاص يُعد عنصراً مهماً وأساسياً في إصدار القرارات الإدارية، فلا يجوز لأي موظف أو جهة إدارية اتخاذ قرارها إلا إذا كانا مختصَّيْن قانوناً بإصداره، "فقواعد الاختصاص هي التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة"(1).

إن أول العيوب التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي كوسيلة لإلغاء القرارات الإدارية، هو عيب عدم الاختصاص؛ ذلك أن الاختصاص يُعد حجر الزاوية في القانون الإداري، حيث يجب على كل سلطة أن تباشر اختصاصاتها بنفسها وفقاً لما هو مبين في القوانين والأنظمة النافذة،

---

(1) العبادي، محمد وليد (2008). **القضاء الإداري**، جـ2،، ط1،عمان: دار الوراق للنشر، ص429.

وبالرغم من ظهور عيوب عدم المشروعية الأخرى إلا أن هذا العيب لا يزال هو العيب الوحيد الذي يُعد من النظام العام.

فإذا كان القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً[1]، فيجب أن يكون القرار الصادر تعبيراً عن إرادة صاحب الاختصاص وحده، ففي إرادته تتجسد إرادة الإدارة العامة التي ينتمي إليها، وهذا له أهمية كبيرة تتجلى في أن وجود الاختصاص كركن أساسي في القرار الإداري وتولي المشّرع تنظيمه بنفسه وجعله من النظام العام، فيه حماية للأفراد من تعسف الإدارة في حقهم وعدم ضياع مصالحهم، حيث إن السلطات الممنوحة للإدارة والتي منها سلطة إصدار القرارات الإدارية، قد تجعل الإدارة تمارس سلطتها تجاه الأفراد وتفرض عليهم التزامات بإرادة منفردة وتنفذها قسراً بحقهم، مما يجعل هذه القرارات وسيلة بيد الإدارة للتجاوز بحق الأفراد ما لم تقيد بقيود وضوابط، وهذه الضوابط والقيود تتجسد في العيوب التي يمكن أن تعيب القرار الإداري لتجعل منه قراراً قابلاً للطعن عليه بالإلغاء من قبل الأفراد أمام القاضي الإداري، ليكشف عن هذا القرار ويزنه بميزان المسؤولية، ويقوم بإلغائه فيما إذا كان مشوباً بأحد العيوب التي قد تصيب القرار الإداري والتعويض عنه.

وفي إطار عيب عدم الاختصاص الذي هو موضوع رسالتنا، فإن القضاء والفقه الإداريين، قد ميّزا بين نوعيْن من عيوب الاختصاص، وهما: عيب عدم الاختصاص البسيط وعيب عدم الاختصاص الجسيم، هذا التمييز القضائي والفقهي لصور عيب عدم الاختصاص أدى بالقضاء إلى ترتيب آثار مختلفة اختلافاً شاملاً بين هذين النوعين من العيوب، فما ينتج عن عيب عدم

---

(1) الرصيفان، محمد حميد (2014). **المبادئ العامة للقرار الإداري**، ط1، عمان: دار وائل للنشر، ص16.

الاختصاص البسيط يختلف عن النتائج التي تترتب على عيب عدم الاختصاص الجسيم، مع الأخذ في الاعتبار أن هاتيْن الصورتيْن لعيب عدم الاختصاص يشتركان في بعض النتائج.

ثانياً: مشكلة الدراسة:

يعتبر موضوع مخالفة ركن الاختصاص من أكثر القضايا المعروضة على القضاء الإداري فى كل من الأردن وليبيا، وفكرة الاختصاص فى إصدار القرارات الإدارية مرتبطة بمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية الإدارية، وبالرغم من ظهور عيوب عدم المشروعية الأخرى إلا أن عيب عدم الاختصاص لا يزال هو العيب الوحيد الذي يعد من النظام العام، وهذا ما يترتب عليه نتائج مهمة ومنها إعطاء القاضي الإداري الحق بالتعرض له من تلقاء نفسه وذلك فيما إذا شاب القرار الإداري عيب عدم الاختصاص، مما يجعل القضاء دائما الى جانب الطاعن بالقرار.

وهذه الدراسة تطرح إشكالية مهمة وهي الاشكالية التي تحدث في حالة تجاوز الإدارة اختصاصاتها المنوطة بها من قبل المشّرع، فتعتدي على حقوق الأفراد وحرياتهم، والتساؤل الذي يطرح نفسه في هذا المجال، هو كيف نقيم توازناً بين تحقيق فعالية نشاط الإدارة وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم؟ حيث تفيد هذه الدراسة في الوصول الى الضوابط والقيود التي تحول دون تعسف الإدارة أو خروجها عن المسار الذي رسمه المشَرع لها، بالإضافة إلى إيجاد الضمانات المناسبة والكفيلة التي يمكن من خلالها تحقيق التوازن بين فاعلية نشاط الإدارة وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم.

ثالثاً: أهداف الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف الآتية:

1. إعطاء فكرة متكاملة عن إلغاء القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم الاختصاص، وموقف القضاء الإداري فى كل من الأردن وليبيا من القرارات الإدارية المخالفة لركن الاختصاص.
2. بيان أهمية دور القاضي الإداري في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم وفي حسن تأدية الإدارة العامة لمهامها بسبب إلغاء القرارات الإدارية المخالفة لقواعد الاختصاص.
3. تسليط الضوء على عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري ودوره في تنظيم العمل الوظيفي والتخصص في مباشرة العمل الإداري، فتتحدد المسؤوليات وتتحقق السرعة في إنجاز الأعمال الإدارية.
4. بيان درجات عيب عدم الاختصاص في القرارات الإدارية، ومدى إمكان تصحيح عيب عدم الاختصاص بالإجازة اللاحقة أو الاعتماد اللاحق من المختص.
5. بيان مدى صلاحية عيب عدم الاختصاص كأساس للمطالبة بالتعويض.

رابعاً: أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية هذه الدراسة في كونها تسلط الضوء على قواعد الاختصاص في القرار الإداري، والتي تعطي الصلاحية القانونية للسلطة الإدارية لإصدار القرارات الإدارية دون غيرها من السلطات، وفي الوقت ذاته تقوم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة بدور مهم في فرض احترام الإدارة لمبدأ المشروعية وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، وإن عيب عدم الاختصاص يُعد سبباً أساسياً يسمح للقاضي الإداري بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص،

فالقاضي الإداري عن طريق إلغاء القرارات الإدارية لعيب عدم الاختصاص، يسهم ليس فقط في حماية حقوق الأفراد وإلزام الإدارة بمبدأ المشروعية، وإنما يسهم أيضاً في ضمان احترام الإدارة لمبادئ الوظيفة الإدارية، ومن ثَم حسن قيامها بمهامها مما ينعكس إيجاباً على حسن سير المرافق العامة في الدولة.

لهذا يرى الباحث أنه من الأهمية بمكان معالجة موضوع إلغاء القرارات الإدارية لعيب عدم الاختصاص، لما لهذا الموضوع من أهمية في المجالات الإدارية.

خامساً: أسئلة الدراسة:

تثار عدة أسئلة فيما يتعلق بهذه الدراسة وأهمها ما يأتي:

1. ما مصادر ركن الاختصاص؟
2. ما المقصود بعيب عدم الاختصاص في القرار الإداري؟
3. ما أهم صور أو درجات عيب عدم الاختصاص؟ وما أهم الاستثناءات الواردة عليه؟
4. ما موقف كل من القضاء الإداري فى كل من الأردن وليبيا من مخالفة القرار الإداري لركن الاختصاص؟
5. ما مدى تأثير مخالفة قواعد الاختصاص على مشروعية القرار الإداري؟ وما مدى صلاحية الإدارة في تنفيذ القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص؟
6. هل يمكن تصحيح عيب عدم الاختصاص بصيرورة مصدر القرار مختصاً بإصداره؟ وهل يمكن تصحيح القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص بالإجازة اللاحقة أو الاعتماد اللاحق من المختص؟
7. ما مدى صلاحية عيب عدم الاختصاص كأساس للمطالبة بالتعويض؟

سادساً: مصطلحات الدراسة

تورد الدراسة أهم معاني المصطلحات الإجرائية المتعلقة بموضوعها وهي:

1. **القرار الإداري:** هو افصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة(1).

2. **عيب عدم الاختصاص:** هو عدم القدرة قانوناً على اتخاذ تصرف معين؛ حيث يعتبر القرار الإداري مشوباً بعيب عدم الاختصاص إذا كان لا يدخل في نطاق الإمكانيات القانونية للشخص الذي أصدره(2).

3. **قواعد الاختصاص:** هي القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة، وهي قواعد تحمي المصلحة العامة(3).

4. **التفويض في الاختصاص:** هو أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل المحدد قانوناً بممارسة جزء من صلاحياته في مسألة أو مسائل محددة إلى شخص آخر أو جهة أخرى ضمن الحدود التي يسمح بها القانون(4).

---

(1) كنعان، نواف (2010). **القضاء الإداري**، ط3، عمان: دار الثقافة، ص178.

(2) عكاشة، حمدي ياسين (2010). **موسوعة القرار الإداري**،(د.ط)،القاهرة: دار الفجر، ص583.

(3) الطماوي، سليمان (2006). **النظرية العام للقرارات الإدارية**، ط7، القاهرة: دار الفكر العربي، ص320.

(4) الشوبكي، عمر محمد (2001). **القضاء الإداري**، دراسة مقارنة، ط1،عمان: دار الثقافة للنشر، ص285.

5. **الحلول في الاختصاص:** هو أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل ،أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه، فحينئذ يحل محله في ممارسة اختصاصاته من عَيَّنه المشّرع لذلك[1].

6. **الوكالة في الاختصاص:** هي عبارة عن تكليف إداري، تعهد بمقتضاه السلطة الإدارية العليا إلى أحد الموظفين بمهمة القيام بأعباء وظيفية معينة، نظراً لتغيب شاغلها بسبب من الأسباب لحين عودة هذا الأخير إلى وظيفته أو تعيين خلف له[2].

7. **السحب:** يقصد بالسحب رجوع السلطة الإدارية فيما أصدرته من قرارات، بحيث يزول القرار الإداري منذ صدوره وتزول معه كافة آثاره، ويعد كأنه لم يكن أو لم يصدر إطلاقاً[3].

8. **الإلغاء:** إلغاء القرار الإداري يعني وقف نفاذ وسريان القرار بآثاره الناتجة بالنسبة للمستقبل فحسب ودون أن يشمل ذلك الإلغاء ما سبق وإن تم ترتيبه في الماضي من نتائج وآثار[4].

سابعاً: حدود الدراسة:

- **الحدود الموضوعية:** يقتصر موضوع هذه الدراسة على دراسة عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، وبالتالي يخرج عن نطاق هذه الدراسة البحث في العيوب الأخرى التي قد تعيب القرار الإداري.

---

(1) الشويكي، عمر محمد، المرجع السابق، ص287.

(2) العبادي، محمد وليد (2008)، **شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها**، ج2، ط1،عمان: دار الوراق للنشر، ص155، 156.

(3) عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص1658.

(4) الرصيفان، محمد حميد، **المبادئ العامة للقرار الإداري**، مرجع سابق، ص304.

- **الحدود الزمانية:** تتمثل هذه الحدود من تاريخ صدور قانون القضاء الإداري الليبي رقم (88) لسنة 1971، المعدل بقانون رقم (53) لسنة 1973، وقانون نظام القضاء الإداري رقم (6) لسنة 2006 المعدل بقانون رقم (4) لسنة 2011.

وكذلك تشمل فترة تاريخ صدور الدستور الأردني عام 1952، وبداية إنشاء محكمة عدل عليا في الأردن، وقيام محكمة التمييز بهذه المهمة مؤقتاً إلى حين صدور القانون المؤقت بإنشاء محكمة العدل العليا سنة 1989، ومن ثم صدور القانون الدائم لمحكمة العدل العليا سنة 1992م وحتى صدور قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، والذي بموجبه تم إلغاء قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992، مع الإشارة إلى القوانين الأخرى المقارنة ذات العلاقة بموضوع الدراسة متى كان ذلك ممكناً.

- **الحدود المكانية:** الحدود المكانية للدراسة تتمثل بشكل رئيسي في القانون والقضاء الإداري الليبي كقانون مقارن مع القانون الأردني، وإن ظل القانون المصري يطل بجانبيه الفقهي والقضائي في كثير من جوانب البحث، والتي لا يستقيم البحث دون التعرض إليها وبيانها لاستيفاء منظومة البحث وشمولية الدراسة وهو ما يظهر جلياً بين طيات أوراقه.

ثامناً: محددات الدراسة:

تقتصر الدراسة على عيب عدم الاختصاص من حيث التعرف على ماهيته وبيان صوره وحالات كل صورة منه، وكذلك أهم الاستثناءات الواردة عليه، وبيان الآثار القانونية المترتبة على مخالفة قواعد الاختصاص في إصدار القرارات الإدارية، ومعرفة موقف الفقه والقضاء الإداريّيْن من مخالفة قواعد الاختصاص في القرار الإداري، والتعرف على كيفية محو وزوال عيب عدم

الاختصاص من الناحية الإدارية والقضائية لِما يُعرف بتصحيح عيب عدم الاختصاص وبيان موقف الفقه والقضاء من ذلك، وما مدى صلاحية عيب عدم الاختصاص كأساس للمطالبة بالتعويض.

تاسعاً: الإطار النظري للدراسة:

إن فكرة الاختصاص من الناحية القانونية والعملية في مجال القانون العام على إطلاق فروعه، وفي مجال القرارات الإدارية بشكل خاص، هي فكرة قديمة متجددة ظهرت مع بداية ظهور الدولة القانونية الحديثة، وتأصلت وترسخت قواعدها وأحكامها مع بزوغ دورها في إرساء مبدأ الشرعية القانونية، والذي تّوجها بحصانة خاصة تمثلت في تعلق قواعدها بالنظام العام للدولة.

يمثل القرار الإداري حجر الزاوية الذي ترتكز عليه الإدارة في ممارسة نشاطها، ويعد من أهم مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة وتستمدها من القانون العام، فهو إن لم يكن الوسيلة الوحيدة للإدارة للتعبير عن إرادتها في ممارسة هذا النشاط، إلا أنه يعد الوسيلة الأساسية والأولى في التعبير عن تلك الإرادة، بل يعد أيضاً وسيلتها المفضلة في القيام بوظائفها المتعددة والمتجددة، لما تحققه من سرعة وفاعلية في العمل الإداري.

وكما أسلفنا فإن أول العيوب التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي كوسيلة لإلغاء القرارت الإدارية، هو عيب عدم الاختصاص الذي قد يكون عيباً من حيث المكان أو الزمان أو الموضوع، ويكون عيب عدم الاختصاص إقليمياً وذلك عندما تتحدد اختصاصات رجل الإدارة برقعة جغرافية

معينة ويمارس هذا الاختصاص خارج هذه الرقعة[1]. ويكون زمنياً حيث لا يجوز للموظف العام ممارسة اختصاصاته قبل صدور قرار تعيينه أو بعد انقضاء الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة[2]، وقد يكون عيب عدم الاختصاص موضوعياً وذلك عند صدور القرار الإداري من موظف أو هيئة إدارية فى موضوع هو من اختصاص موظف أو هيئة إدارية أخرى[3].

وغالباً ما يقوم المشّرع الإداري بتحديد العضو الإداري أو الموظف المسؤول الذي يملك ممارسة الاختصاص، وهذا فيه حماية للأفراد من تعسف الإدارة في حقهم وعدم ضياع مصالحهم، بالإضافة إلى استقرار المعاملات بين الإدارة والأفراد، فقواعد الاختصاص تساعد على تحديد المسؤولية وتمكن الأفراد من معرفة المختص بإصدار القرار الإداري.

فالاختصاص في القرار الإداري يعد عنصراً مهماً وأساسياً، فلا يجوز لأي موظف أو جهة إدارية تصدر قراراً هو من اختصاص موظف أو جهة إدارية أخرى، وإلا كان القرار معيباً بعيب عدم الاختصاص ومن أمثلتها أن يصدر القرار الإداري من موظف لا صلة له بإصدار القرار.

ودراستنا لموضوع عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري سوف تكون دراسة مقارنة بين الأردن وليبيا، وتقسم على خمسة فصول، الأول منها تناول الإطار العام للدراسة، بدءاً بمشكلة الدراسة والهدف منها وأهميتها والأسئلة التي تفرضها، وأهم المصطلحات التي جاءت فيها، وحدود ومحددات الدراسة، والتطرق إلى مجموعة من الدراسات السابقة التي تتناول بعض جوانب موضوع

---

(1) الجبوري، ماهر صالح(2009). **مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة**،(د.ط)، بغداد: مكتبة السنهوري، ص169.

(2) القبيلات، حمدي (2011). **الوجيز في القضاء الإداري**، ط1، عمان: دار وائل للنشر، ص350.

(3) كنعان، نواف،**القضاء الإداري** ، مرجع سابق، ص260.

هذه الدراسة، أما الفصل الثاني فقد خصص لموضوع ماهية الاختصاص وطبيعته فى القرار الإداري، وينقسم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث، الأول المصادر المباشر لتحديد الاختصاص، والثاني للمصادر غير المباشر لتحديد الاختصاص، وأما الثالث خصص للطبيعة القانونية لقواعد الاختصاص. وفي الفصل الثالث تناولت الدراسة عيب عدم الاختصاص، وتم تقسيم هذا الفصل الى مبحثين، تناول المبحث الأول الأحكام العامة لعيب عدم الاختصاص، من حيث تعريفه وعلاقته بأوجه الطعن الأخرى فى القرار الإداري، وأهم الاستثناءات الواردة عليه،وأما فى المبحث الثاني سيتناول بيان أنواع ودرجات عيب عدم الاختصاص بحسب تقسيمها فقهاً وقضاءً، ومن ثم التمييز بين صورتي عيب عدم الاختصاص وأهمية ذلك. وتخصص الدراسة الفصل الرابع بالبحث عن كيفية محو وزوال عيب عدم الاختصاص من الناحية الإدارية وذلك في المبحث الأول، ومن الناحية القضائية لمايعرف بتصحيح عيب عدم الاختصاص وبيان موقف القضاء الإداري من ذلك في المبحث الثاني، ونختم هذا الفصل بمبحث ثالث نتناول فيه مدى صلاحية عيب عدم الاختصاص كأساس للمطالبة بالتعويض. وفي الفصل الخامس والأخير من هذه الدراسة حيث يتناول الخاتمة والنتائج والتوصيات.

عاشراً: الدراسات السابقة:

الدراسات العربية وثيقة الصلة بهذا الموضوع أذكر منها:

1. **عنوان الدراسة:** ركن الاختصاص في القرار الإداري – دراسة مقارنة وتطبيقية في الأردن.

الباحث: محمد علي سويلم.

الجهة والتاريخ: بحث تكميلي استكمالاً للحصول على درجة الماجستير في القانون العام (الجامعة الأردنية–1995).

أهداف الدراسة:

1. التعرف على ماهية القرار الإداري ومعرفة أركانه.
2. بيان أنواع القرارات الإدارية وتمييزها عن الأعمال القانونية الأخرى.
3. تسليط الضوء على ركن الاختصاص من حيث تعريفه وذكر عناصره ومصادره.
4. بيان موقف الفقه والقضاء الإداريين من مسألة مخالفة قواعد الاختصاص، وما لهذه المسألة من أهمية في قضاء محكمة العدل العليا سابقاً.

المنهج العلمي: المنهج التحليلي المقارن.

أهم النتائج:

1. لا بد من أن يكون القرار الإداري مشتملاً على جميع عناصره وهي: السبب – المحل – الغاية – الشكل – الاختصاص، فإذا اختل ركن من هذه الأركان يكون القرار معيباً وقابلاً للإلغاء.
2. إن القرار الإداري عمل نظامي نهائي يصدر عن سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة وتترتب عليه آثار نظامية معينة.
3. إن قواعد الاختصاص تكتسب أهمية كبيرة فلا يجوز مخالفتها، وهي القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات القادرة قانوناً على مباشرة أعمال الإدارة.
4. إن التفويض فى الاختصاص لا يكون إلا جزئياً بخلاف الحلول فى الاختصاص فإنه يكون كلياً.

أوجه الاتفاق والاختلاف:

تتفق الدراسة السابقة مع هذه الدراسة في تناول الاختصاص كركن من أركان القرار الإداري بحيث ينعدم القرار الإداري بتخلفه، وتختلف عنها في تركيزها على ركن الاختصاص بشكل عام بينما تركز هذه الدراسة على دراسة عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري.

2. عنوان الدراسة: عيب عدم الاختصاص الخفي.

الباحث: علي خطار شنطاوي.

الجهة والتاريخ: بحث منشور في مجلة علمية محكمة تصدر عن عمادة البحث العلمي (الجامعة الاردنية-1999)

أهداف الدراسة:

1- إعطاء فكرة عن عيب عدم الاختصاص الخفي كأحد أسباب إلغاء القرار الإداري.

2- التعرف على ماهية الاختصاص الوظيفي من حيث مفهومه والطبيعة القانونية له، وكذلك بيان خصائص الاختصاص الوظيفي.

3- بيان الحالات التي يكون فيها القرار الإداري مشوباً بعيب عدم الاختصاص الخفي.

المنهج العلمي: المنهج الوصفي التحليلي.

أهم النتائج:

1- الاختصاص الوظيفي هو عبارة عن تأهيل قانوني يتمكن بمقتضاه موظف أو جهة إدارية من إجراء بعض التصرفات القانونية بإسم الشخص المعنوي العام ولصالحه ونيابة عنه.

2- يستمد صاحب الاختصاص هذه الاجازة القانونية من عدة مصادر أهمها النص القانوني وكذلك التفويض والحلول والإنابة.

3- لا يكفي لمشروعية القرار الإداري توقيع صاحب الاختصاص عليه، بل يجب أن يكون هذا القرار تعبيراً عن إرادته المنفردة.

4- إن عيب عدم الاختصاص قد تطور حالياً، فلم يعد مقصوراً على عدم المشروعية الظاهرة (عدم الاختصاص الموضوعي أو الزماني أو المكاني)، بل هناك عدم الاختصاص الخفي الذي يتحقق حينما يكون القرار الصادر تعبيراً عن إرادة جهة اخرى غير إرادة مصدره.

أوجه الاتفاق والاختلاف:

تتفق الدراسة السابقة مع هذا البحث على دراسة مفهوم عيب عدم الاختصاص، بينما تتناول هذه الدراسة بالإضافة إلى ذلك مفهوم عيب عدم الاختصاص وصوره وحالاته وذلك بشكل أعم وأشمل، كما تسعى هذه الدراسة إلى التمييز بين نوعي عدم الاختصاص وأهمية ذلك التمييز.

3. عنوان الدراسة: ركن الاختصاص في القرار الإداري.

الباحث: كنتاوي عبدالله.

الجهة والتاريخ: بحث تكميلي مقدم لنيل درجة الماجستير في القانون العام (جامعة تلمسان- الجزائر -2011).

أهداف الدراسة:

1- التعرف على عناصر الاختصاص (موضوعي- مكاني- زماني).

2- بيان علاقة كل من التفويض والحلول بالاختصاص الإداري.

3- التعرف على صور قواعد الاختصاص وأهم الاستثناءات الواردة على ركن الاختصاص، وبيان أثر مخالفة الاختصاص في القرار الإداري.

4- بيان عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري وأنواعه وصوره.

المنهج العلمي: المنهج التحليلي الوصفي.

أهم النتائج:

1- إن ركن الاختصاص هو الركن الوحيد من أركان القرار الإداري الذي يعتبر من النظام العام.

2- إن القاضي الإداري يمكنه أن يثير عيب عدم الاختصاص من تلقاء نفسه، ودون أن يطلبه الخصوم، وفي أي مرحلة تكون عليها الدعوة.

3- إن القاضي الإداري يمكنه أن يصرح بانعدام القرار الإداري إذا كان العيب جسيماً، أو بإبطاله إذا كان العيب بسيطاً، حتى وإن كانت دعوى الإلغاء المرفوعة ضد القرار الإداري تتعلق بعيب آخر كعيب السبب أو عيب المحل مثلاً.

4- ارتبط ركن الاختصاص في القرار الإداري بمبدأ الفصل بين السلطات والذي لم يكتفي فقط بتوزيع الاختصاصات ما بين السلطات العامة الثلاث فى الدولة، بل ذهب الى حد الفصل بين الاختصاصات داخل السلطة الواحدة.

أوجه الاتفاق والاختلاف:

تتفق الدراسة السابقة مع هذه الدراسة في دراسة عيب عدم الاختصاص بينما هذه الدراسة تتناول بالإضافة لذلك آثار التمييز بين صورتي عيب عدم الاختصاص وذلك من حيث أثر عدم الاختصاص في الدعوى؛ وكذلك تنفيذ القرار المشوب بالبطلان وحالات تغطية العيب.

4. **عنوان الدراسة:** ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري.

الباحث: نواف طلال فهيد العازمي.

الجهة والتاريخ: بحث مقدم استكمالاً للحصول على درجة الماجستير في القانون العام (جامعة الشرق الاوسط–الأردن–2012)

أهداف الدراسة:

1- بيان الآثار القانونية لتطبيق الإدارة لركن الاختصاص في إصدارها القرارات الإدارية، وموقف القضاء الإداري في كل من الأردن والكويت من القرارات الإدارية التي تخالف فيها الإدارة ركن الاختصاص.

2- بيان أثر مخالفة ركن الاختصاص ومعرفة الأضرار التي قد ينتج عنها بالنسبة للأفراد.

3- بيان دور القضاء الإداري فيما يتعلق بمراقبة الإدارة من حيث تطبيقها لركن الاختصاص كي تكون قراراتها سليمة.

4- بيان موقف القضاء الإداري في كل من الأردن والكويت مع إجراء المقارنة فيما يتعلق بإختصاص كل منهما تجاه القرار الإداري المصاب بعيب عدم الاختصاص.

المنهج العلمي: اتبع الباحث منهج تحليل المحتوى والمقارن.

أهم النتائج:

1- يمثل ركن الاختصاص في القرار الإداري أحد العناصر الأساسية في تعريف القرار الإداري، ويترتب على عدم توافره فقدان أحد الأركان الرئيسية مما يتيح الطعن به أمام القضاء الإداري بهذا العيب، وقد يكون العيب بسيطاً، أو جسيماً حسب الأحوال.

2- إن فكرة الاختصاص ترتبط بمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية، ومن ثم لا يجوز لأي سلطة أن تتجاوز الأخرى؛ احتراماً لتوزيع الاختصاص فيما بينها بمقتضى نصوص الدستور.

3- إن عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري هو العيب الوحيد المتصل بالنظام العام.

4- يشترط أن يصدر القرار من السلطة المختصة مكانياً وموضوعياً وزمانياً بإصدار القرار.

5- إن ركن الاختصاص في القرار الإداري يرتبط ببعض القوانين الأخرى التي تؤثر فيه، ومن أبرز هذه القواعد ما يسمح به المشرّع من تفويض أو حلول في الاختصاص وكذلك القواعد المتعلقة بحلول السلطة الوصائية.

أوجه الاتفاق والاختلاف:

تتفق الدراسة السابقة مع هذه الدراسة في دراسة ركن الاختصاص والعيب الذي قد يلحقه إلا أن الدراسة السابقة قد تناولت ركن الاختصاص وفق القانون الأردني والكويتي، وهي تختلف عن دراستي هذه والتي ركزت على موضوع عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، وفق القانون الليبي والأردني.

الحادي عشر: منهجية الدراسة:

ستعتمد الدراسة على المناهج الآتية:

1- **المنهج المقارن:** وذلك عن طريق عرض الاطار القانوني والقضائي والفقهي في كل من الأردن وليبيا، للتعرف على مواطن الاختلاف والاتفاق بين القانونين.

2- **المنهج الوصفي التحليلي**: وذلك من خلال قيام الباحث بمسح لجميع الدراسات المتعلقة بالقانون الإداري بشكل عام، وبعيب عدم الاختصاص بشكل خاص سواء كانت هذه الدراسات على الصعيدين المحلي والإقليمي، كمصر والأردن وليبيا، أو على الصعيد الدولي كفرنسا.

الفصل الثاني

ماهية الاختصاص في القرار الإداري

تمهيد:

في مجال القانون العام الحديث يمكن القول إن فكرة تحديد اختصاصات معينة لرجال الإدارة هي نتيجة من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي أن تباشر كل سلطة الاختصاص المسند إليها وفقاً لأحكام الدستور، فلا تعتدي سلطة في مزاولة نشاطها على اختصاص سلطة أخرى، وهذا المبدأ لا يقتصر على تحديد اختصاصات السلطات العامة الثلاث فحسب، وإنما يستتبع أيضاً توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة[1].

وعليه، فإن قواعد الاختصاص بصفة عامة "تعني القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة، وهي قواعد تحمي المصلحة العامة". وأبعد من ذلك فإن القواعد القانونية المنظَّمة لاختصاص الهيئات المختلفة في السلطات الإدارية تتعلق كقاعدة عامة بالنظام العام، ومن ثم فإن ركن الاختصاص يتعلق هو الآخر بالنظام العام[2].

وعلى ذلك فإنه يتعين على كل موظف مزاولة الاختصاصات المنوطة به فقط، فلا يمارسها إلا إذا كان مؤهلاً قانوناً للقيام بها ومزاولتها طبقاً لما تقتضيه القواعد القانونية التي منحته الاختصاص، ويكون القرار فاقداً لمشروعيته ويُعد مشوباً بعيب عدم الاختصاص إذا اتُخذ خارج نطاق تلك الحدود والضوابط، وهذا التأهيل القانوني هو ما يسمى بالاختصاص للدلالة على أن

---

(1) الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)**، مرجع سابق، ص312.

(2) عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص583.

القانون أهَّل الموظف العام أو الجهة الإدارية لإصدار قرار إداري معين أو مباشرة صلاحية قانونية معينة، بهدف الوصول للغاية النهائية ألا وهي إشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام[1].

فالاختصاص بإصدار القرارات الإدارية هو "الصلاحية القانونية المخولة لموظف أو هيئة إدارية باتخاذ قرار ما في شأن معين، أياً كانت القاعدة القانونية التي يستمد منها هذا الاختصاص"[2]. وتعتبر جميع قواعد الاختصاص الإداري أياً كان مصدرها من النظام العام ولا يجوز مخالفتها أو تعديلها إلا في النطاق الذي تقرره أحكام القانون.

وبالقراءة المتأنية للاختصاص، يتبين للباحث أنه يمثل حجر الزاوية الذي يقوم عليه القانون العام، على أساس أن قواعده هي التي تعين الهيئات العامة التي تملك سلطة البتّ في الشؤون العامة، مما يساعد كثيراً في تحديد المسؤولية عند وقوع خطأ أو تجاوز إداري يكون موضعاً للمساءلة، وذلك حفاظاً على مبدأ المشروعية والمتمثلة في حماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة الإدارة، وبما يحقق توازناً وتكاملاً في منظومة العمل الإداري الذي يشكل عصب القانون العام.

وتحديد الاختصاص بالقدرة القانونية على التصرف يجعله شبيهاً بفكرة الأهلية في القانون الخاص غير أن هذا التشبيه لا يصح أن يجعلنا نغفل عن ما يفصل بين الفكرتين من فروق جوهرية، ذلك لأن مسألة الأهلية في القانون الخاص، تتصل أولاً وأخيراً بعنصر التمييز في الشخص وما يجب أن يتصف به من قوى عقلية تجعله قادراً على ممارسة التصرفات القانونية،

---

(1) شطناوي، علي خطار (2001)." **عيب عدم الاختصاص الخفي**"، بحث منشور في مجلة علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، العدد الثاني، ص359.

(2) الجهمي، خليفة سالم (2013). **أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي**، (د.ط)، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ص343.

وأما فكرة الاختصاص فتتصل بالمصلحة العامة وبمقتضيات حسن أداء الأعمال العامة، وهو عكس الأهلية التي ترتبط بالمصلحة الخاصة وحدها وحماية الشؤون الخاصة للأفراد(1).

والقاعدة أن قواعد الاختصاص هي من صنع المشرع الذي يحددها على وجه دقيق وبسند قانوني، وذلك من خلال أنظمة قانونية محددة، ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للإدارة الاتفاق مع الأفراد على تعديلها كما وأنه لا يجوز للإدارة التنازل عن اختصاص ممنوح لها بموجب القانون، والقرار الذي يصدر مخالفاً لقواعد الاختصاص يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص ويكون قابلاً للإلغاء(2).

وإذا كان لقواعد الاختصاص تلك الأهمية البالغة، فإنه كان من الضروري على المشّرع تحديد مصادر الاختصاص في القرار الإداري، والتي يمكن تحديدها بمصدرين أساسيين لا خلاف عليهما وهما: المصادر المباشرة للاختصاص – والمصادر غير المباشرة، وهذا يدعو الباحث إلى أن يفرد لكل من هاتين المسألتين مبحثاً على حدة حيث سيخصص:

المبحث الأول: للمصادر المباشرة لتحديد الاختصاص.

المبحث الثاني: للمصادر غير المباشرة لتحديد الاختصاص.

ومن ثم سيخصص الباحث:

المبحث الثالث: للطبيعة القانونية لقواعد الاختصاص.

---

(1) الجرف، طعيمة (1984). **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة (قضاء الإلغاء)**،(د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية،ص241.

(2) الزعبي، خالد سمارة (1999). **القرار الإداري بين النظرة التطبيقية (دراسة مقارنة)**، ط2،عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص65–66.

المبحث الأول

المصادر المباشرة للاختصاص

إن اختصاص هذا العضو أو ذاك من أعضاء السلطة الإدارية إنما يحدده القانون أو المبادئ القانونية العامة، وعلى الموظف أن يلتزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع الذي يمكن أن يحدد قواعد الاختصاص صراحة أو ضمناً، "فإذا نظم المشرع اختصاصاً بعينه ولم يعهد به إلى إدارة معينة، أو أغفل بيان الموظف المنوط به استعماله فإنه–وبالفرضية القانونية–أن الاختصاص في هذه الحالة يكون ضمناً للموظف الذي يتفق هذا الاختصاص مع طبيعة وظيفته"[1].

وعليه، فإن المصادر المباشرة للاختصاص تنحصر بمصدرين رئيسيين، يكون أولهما دستوري، والثاني تشريعي، فأما المصدر الدستوري يأتي كنتيجة لمبدأ الفصل بين السلطات وما يقرره هذا المبدأ من حلول مختلفة في شأن توزيع أعمال وظيفة الحكم بين السلطات العامة التقليدية وهي: التشريعية والتنفيذية والقضائية، وأما المصدر الثاني وهو تشريعي يصدر عن القوانين واللوائح وما تقرره من ضوابط مختلفة في شأن توزيع أعمال كل هيئة من هذه الهيئات بين مجموعة الأجهزة والأشخاص القانونية المختلفة التي تتفرع منها[2].

وبالتطبيق لما سبق فإن الموظف العام يستقي اختصاصه بإصدار القرارات الإدارية من النصوص التشريعية المكتوبة، كالدستور والقوانين واللوائح أو من المبادئ العامة للقانون.

وسنتطرق في هذا المبحث إلى المصادر المباشرة الثلاثة لتحديد الاختصاص وهي:

---

(1) الشوبكي، عمر محمد، **القضاء الإداري (دراسة مقارنة)**، مرجع سابق، ص263.

(2) الجرف، طعيمة، **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة (قضاء الإلغاء)**، مرجع سابق، ص241.

المطلب الأول

الدستور

يعتبر الدستور مصدراً مهماً ورئيساً من مصادر الاختصاص، وهو التشريع الأسمى والأعلى مرتبة من جميع القواعد القانونية الأخرى وهو أبو القوانين، والمشرع الدستوري عندما يتولى تحديد الاختصاصات فإنه لا يهتم فقط ببيان اختصاص السلطات الإدارية فحسب، وإنما يتعدى ذلك ليتولى تحديد اختصاصات السلطات التقليدية الأخرى من تشريعية وقضائية، وهذا ما يظهر لنا بجلاء من التعريف المعطى للدستور حسب ما عّرفه فقهاء القانون العام وفقهاء القانون الدستوري على وجه الخصوص على أنه "مجموعة من القواعد القانونية الرئيسية التي تحدد وضع الدولة، وتبين شكل الحكومة وتنظم السلطات الأساسية في الدولة وتحدد اختصاصات كل منها والعلاقة بينهما وتعين حقوق الأفراد وواجباتهم"[1].

ويتبين من التعريف السابق المعطى للدستور فقهاً، بأن الدستور قد تناول بالتنظيم أهم الموضوعات الدستورية دون خلاف فقهي على ذلك، وهو موضوع تحديد اختصاصات السلطات الحاكمة في الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية، وإن كان ما يهمنا بشكل كبير تلك النصوص الدستورية المحددة لاختصاص السلطة التنفيذية.

وفي ذلك تقول المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر في الطعن الجنائي رقم (31/45ق) بتاريخ 1986/2/4م بأن (التشريع في الدولة درجات ثلاث يمثل التشريع الأساسي فيها المقام الأول، ويتلوه في المرتبة التشريع العادي وهو ما يعرف بالقانون، ومن ثم يأتي التشريع الفرعي وهو ما يسمى باللوائح من تنفيذية وتنظيمية ولوائح ضبط في المرتبة الأدنى، وأن هذا التدرج في القوة

---

(1) انظر: كنعان، نواف، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص7.

يقتضي خضوع الأدنى منها للأعلى، ذلك أن كل تشريع يستمد قوته من مطابقته لقواعد التشريع الذي يعلوه، فإن صدر مخالفاً لأحكامه عُدَّ ما ورد فيه من مخالفة لاغياً)[1].

ومن التطبيقات الدستورية لتحديد الاختصاص في الأردن ما نصت عليها المادة (1/45) من الدستور الأردني الصادر في 1952م، بتحديد اختصاصات مجلس الوزراء كسلطة تنفيذية، وجاء النص بالقول (يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي قانون إلى شخص أو هيئة أخرى)[2].

"وأيضاً من التطبيقات الدستورية لتحديد الاختصاص في فرنسا ما نصت عليه المادة (34) من الدستور الفرنسي الصادر في 1958 بتحديد اختصاصات السلطة التشريعية على سبيل الحصر وما دون ذلك من موضوعات أصبحت تدخل في اختصاص السلطة الإدارية"[3].

وبالنسبة للدستور المصري الصادر بعد ثورة 25 يناير 2011 وتعديلاته ودستور 18 يناير 2014 سوف نجد أنه تضمن العديد من النصوص الدستورية، والمتعلقة بمسألة تحديد الاختصاص ومنها على سبيل المثال لا الحصر اختصاصات رئيس الدولة باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، ومجلس الوزراء واختصاصاته باعتباره العنصر الثاني من السلطة التنفيذية، وموضوع الوظيفة العامة[4].

---

(1) الجهمي، خليفة سالم، أحكام مبادئ القضاء الإداري الليبي، مرجع سابق، ص20.

(2) الدستور الأردن (1952)، المادة (45) منه.

(3) فوده، رأفت (1997). **القضاء الإداري – دعوى الإلغاء ودعوى التعويض،** (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية، ص550.

(4) الشيمي، عبدالحفظ (2014). **مبادئ القانون الإداري،** ج1، ط1، القاهرة: دار النهضة العربية، ص50–51.

المطلب الثاني

التشريع

يقصد بالتشريع مجموعة القواعد القانونية العامة والمجردة الصادرة عن السلطة التشريعية في الدولة والمتمثلة في البرلمان، ويُعد التشريع مصدراً أساسياً من مصادر الاختصاص، لأن الإدارة باعتبارها الجهاز التنفيذي للدولة تنحصر مهمتها في تنفيذ القوانين ووضعها موضع التطبيق العملي، وبالتالي يجب عليها احترام هذه القوانين وعدم إجراء أي تصرف من شأنه تعديلها أو تعطيلها أو إلغائها(1).

فالقاعدة أن تحديد الاختصاص بإصدار القرار الإداري سواءً من الناحية الشكلية أو الموضوعية هو من عمل المشرع، حيث يقوم المشرع صراحة بتحديد عضو الإدارة أو الموظف المسؤول الذي يملك ممارسة الاختصاص، وهذا في الغالب، إلا أنه أحياناً ينظم بعض الاختصاصات ويعهد بها إلى إدارة معينة مُغفلاً ذكر الموظف الذي له حق ممارسة تلك الاختصاصات، فيكون ذلك للموظف الذي يتفق هذا الاختصاص وواجبات وظيفته المحددة أصلاً بنص القانون(2).

ويستند خضوع الإدارة للتشريع العادي الصادر عن البرلمان إلى سببين رئيسين هما:

السبب الأول: وهو ذو طابع سياسي ويخلص إلى أن القانون هو تعبير عن إرادة الشعب حيث إنه يصدر عن ممثلي هذا الأخير الذين يملكون حق الحديث باسمه، وعلى هذا ليس للإدارة أن تخالف

---

(1) الحراري، محمد عبدالله (1990). **الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي**،(د.ط)، طرابلس: مجمع الفاتح للجامعات، ص18.

(2) خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم (2012). **الأسس العامة للقرارات الإدارية**،(د.ط)، القاهرة: المكتب الجامعي الحديث، ص70.

هذا القانون الذي صدر باسم الشعب، فيما تصدره من لوائح وإجراءات فردية حتى ولو لم تكن تنفيذاً لقانون قائم.

السبب الثاني: وهو ذو طابع فني يتعلق بطبيعة اختصاص كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالسلطة التشريعية تصدر القواعد العامة والمجردة التي تحتاج لتطبيقها، بينما تكون مهمة الإدارة هي وضع قواعد تفصيلية لجعل هذا التطبيق ممكناً[1].

غير أن خضوع الإدارة للقانون لا يعني مطلقاً بأن تلتزم بجميع القوانين النافذة أياً كانت طبيعتها؛ إذ لا تتقيد إلا بالتشريعات التي تتفق وطبيعة الاختصاصات التي تتلاءم مع وظيفتها الإدارية، ومن ناحية أخرى إذا كانت القوانين المتعلقة بالأفراد لا تطبق مبدئياً على الإدارة التي لا تخضع أصلاً إلا للقانون الإداري، فإنه لا يحق لها تجاهل أي حق مكتسب ناله الأفراد بفعل هذه القوانين ولأي سبب كان[2].

ومن الأمثلة على القوانين التي تحدد الاختصاص بإصدار القرارات الإدارية قانون البلديات الأردني رقم (41 لسنة2015) الذي جعل حل المجالس البلدية من اختصاص مجلس الوزراء، إذ نصت المادة (11/أ) منه على أن "لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير وتوصية الحاكم الإداري اصدار قرار بتوسيع حدود أي بلدة أو تضييقها أو تعديلها أو ضم أي بلديات أو تجمعات سكانية أو أجزاء منها مجاورة لها بعضها إلى بعض وأن يشكل لذلك بلدية بالمعنى المقصود في هذا القانون أو فصل أي منها ....."[3].

---

(1) عبدالوهاب، محمد رفعت، وعثمان، حسين عثمان (2000). **القضاء الإداري**، ط1، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ص17.

(2) القباني، خالد (2004). **القانون الإداري العام**، ط1، طرابلس: مكتبة الحلبي الحقوقية، ص128.

(3) قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015.

كما يمكن أيضاً الاستناد إلى اللوائح باعتبارها مصدراً لتحديد الاختصاص، كما هو الحال بالنسبة للوائح التنظيمية التي تصدر عن رئيس الدولة والتي تتضمن نصوصاً بمنح سلطة إصدار بعض القرارات لإحدى السلطات الإدارية أو لأحد العاملين لوظيفة معينة، أو عندما يمنح القانون الاختصاص للسلطة التنفيذية عند إصدار اللائحة بتوزيع الاختصاص بين السلطات التابعة لها(1).

ومن تطبيقات ذلك ما نصت عليه المادة (49) بشأن القضاء الإداري الليبي رقم 13 سنة 81 بقولها "تختص اللجنة الشعبية العامة (رئاسة الوزراء) بإصدار اللوائح المالية والإدارية ولوائح الجزاءات لكافة الجهات التي تدار بواسطة اللجان الشعبية، وتكون اللوائح والقرارات الصادرة عنها ملزمة لجميع اللجان الشعبية"(2).

المطلب الثالث

المبادئ العامة للقانون

ويتم الأخذ بها في القانون والقضاء كمصدر للاختصاص وتبرز أهمية ذلك إذا تم تحديد الاختصاص في القانون إلى الجهات الإدارية دون تحديد الشخص المخول بذلك في الدائرة، عندها ينعقد الاختصاص إما للوزير أو المدير أو رئيس القسم وذلك حسبما تمليه المواقف والظروف والعرف الإداري الذي تسير عليه تلك الجهات الإدارية وما يمليه المنطق وطبيعة ومضمون هذا القرار (3).

---

(1) ساري، جورجي شفيق (2002). **مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها (دراسة مقارنة)**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية، ص273.

(2) مدني، السيد محمد (1964–1965). **القانون الإداري الليبي**، ج2، (د.ط)، القاهرة : دار النهضة العربية، ص391.

(3) العبادي، محمد حميد الرصيفان، **المبادئ العامة للقرار الإداري**، مرجع سابق، ص118.

لقد كرس القضاء الإداري في مجال تحديد الجهة الإدارية المختصة باتخاذ التصرف الإداري عندما يسكت المشرع عن ذكر الجهة الإدارية المختصة بإجراء التصرف أو اتخاذ القرار الإداري مجموعة من المبادئ العامة، ومثالها ما يسمى بقاعدة توازي الاختصاصات والتي ابتدعها القضاء الإداري الفرنسي، والذي استقر عليها وعلى اعتبارها مصدراً من مصادر الاختصاص في القرارات الإدارية، وقد استقر القضاء والفقه الإداري على أن "من يملك القيام بعمل قانوني معين يملك نقض هذا العمل، استناداً لقاعدة توازي الاختصاص"[(1)]. وكذلك أن "من يختص قانوناً بإصدار قرار إداري معين يختص بسحب هذا القرار أو إلغائه شريطة أن لا يكون القانون قد نص على خلاف ذلك"[(2)].

وللتوضيح أكثر فإنه غالباً ما يذكر المشرع صراحة عضو الإدارة أو الموظف المسؤول الذي يملك ممارسة الاختصاص، إلا أنه أحياناً ينظم بعض الاختصاصات ويعهد بها إلى إدارة معينة مغفلاً ذكر الموظف الذي له حق ممارسة تلك الاختصاصات، فيكون ذلك للموظف الذي يتفق هذا الاختصاص وواجبات وظيفته المحددة أصلاً بنص قانوني[(3)].

إلا إن تطبيق هذه القاعدة مرهون بقيد هام، وهو أن لا يرد نص قانوني صريح بتعطيلها، بمعنى أن يجعل المشرع الاختصاص بإلغاء القرار لغير الجهة التي أصدرته، مثال ذلك "أن يخضع

---

(1) فوده، عبدالحكيم (2005). **الخصومة الإدارية**، ج2،(د.ط)،الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ص15.

(2) الجبوري، ماهر صالح علاوي، (2009)، **القرار الإداري**،(د.ط)، بغداد: منشورات كلية صدام للحقوق، ص242.

(3) انظر: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص585.

قرار تعيين الموظف لقواعد تختلف عن تلك التي يخضع لها قرار إنهاء خدمته". إذ إن هذا القرار الأخير يحمل معنى إلغاء قرار التعيين(1).

واعترف القضاء الإداري في الأردن ومنذ زمن بعيد بقاعدة توازي الاختصاص، لاعتبارها مصدراً من مصادراً الاختصاص، وقد أقرت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في حكم لها تلك القاعدة بقولها (وحيث إنه من القواعد العامة أن السلطة التي تملك حق التعيين تملك حق إنهاء الخدمة ما لم يرد نص على خلاف ذلك، وحيث لم يرد في قانون المؤسسة نص على كيفية إنهاء خدمة المدير العام، فإن مجلس الوزراء بالنسبة لذلك يكون هو المختص بإنهاء خدمة المستدعي)(2).

أما في ليبيا فإن المبادئ العامة للقانون تلعب دوراً أساسياً في تحديد الاختصاص، وعلى هذا الأساس نصت المادة (30) من القانون رقم (6) لسنة 1982م بشأن إعادة تنظيم المحكمة العليا على ما يلي: "تكون المبادئ القانونية التي تقررها المحكمة العليا في أحكامها ملزمة لجميع المحاكم وكافة الجهات الأخرى في ليبيا، وعليه، تعتبر المبادئ التي ترسيها المحكمة العليا مصدراً من مصادر المشروعية الإدارية تلتزم الإدارة باحترامها عند ممارستها لاختصاصاتها وإصدار قراراتها وإلا جاز الطعن عليها بالإلغاء"(3).

ومن المبادئ التي أخذ بها قضاء المحكمة العليا الليبية، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ويعني هذا المبدأ عدم جواز سريان آثار القرار الإداري على المراكز القانونية التي تكاملت

---

(1) القبيلات، حمدي، **الوجيز في القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص335.

(2)حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 73/26 أشار إليه مؤلف: شطناوي، علي خطار (2011). **موسوعة القضاء الإداري**، ج2، ط3،عمان: دار الثقافة، ص708–709.

(3) الحراري، محمد عبدالله، **الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي**، المرجع السابق، ص19.

عناصرها قبل صدوره وصيرورته نافذاً؛ ذلك لأن من الأخذ برجعية آثار القرارات الإدارية المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد في ظل النظم القانونية السابقة، وهو الأمر الذي يؤدي إلى اضطراب المعاملات والأوضاع القانونية وإلى فقدان الأفراد الثقة في الإدارة ومن ثم عدم الاطمئنان على استقرار حقوقهم، ففي قرارها الصادر بتاريخ 1957/6/26م تؤكد المحكمة العليا على أنه (يجب أن يكون القرار الإداري مطابقاً للدستور وللقوانين واللوائح ومبادئ القانون العام، كالمساواة والحريات العامة وحق الدفاع وعدم رجعية القرارات الإدارية)[1].

ومن تطبيقات ذلك أيضاً ما أخذت به محكمة القضاء الإداري المصرية منذ بواكير أحكامها، بمبدأ قياس مشروعية القرار الإداري بحسب ظروف إصداره، وأكدت أنه إذا صدر القرار صحيحاً فإنه لا يؤثر على سلامته أي إجراء يشوب تنفيذه، إذ إن مشروعية القرارات الإدارية لا تتأثر بما يستجد بعد صدورها من ظروف، فقد ساير إفتاء مجلس الدولة المصري قضاءه فيما استقر عليه من شأن توقيت استجلاء مشروعية القرار، فتقول الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إنه: "من المستقر عليه أن صحة القرار الإداري تتحدد بالأسباب التي قام عليها ومدى سلامتها على أساس الأصول الثابتة في الأوراق وقت صدور القرار ومدى مطابقتها للنتيجة التي انتهت إليها... ولا ينال من ذلك ما تضمنه تقرير جهاز شؤون البيئة المصري المؤرخ 1999/7/13، الذي انتهى إلى تأييد قرار المحافظ في شأن إيقاف المصنع، ذلك أن هذا التقرير

---

(1) الحراري، محمدعبدالله (1992). **أصول القانون الإداري الليبي**، ج2،(د.ط)، طرابلس: منشورات جامعة ناصر، ص194.

على فرض صحته أعد بتاريخ لاحق لصدور القرار، وبالتالي فلا يصلح سبباً له، إذ العبرة في الحكم على مشروعية القرار بوقت صدوره"[1].

ويمكن القول بإن مبدأ توقيت قياس مشروعية القرار الإداري، قد أصبح من المبادئ العامة التي أرساها القضاء الإداري وحظي بتأييد الفقه الإداري، في كل من فرنسا ومصر.

المبحث الثاني

المصادر غير المباشرة للاختصاص

وفقاً لضوابط ممارسة الاختصاص، فالأصل أن على صاحب الاختصاص أن يمارسه بنفسه، وبمفهوم المنطق لا يجوز ممارسة هذا الاختصاص إلا من ذات الجهة الإدارية المنوطة به، ذلك أن تنظيم الإدارة العامة كما الإدارة الخاصة يقوم على مبدأ التخصص وتقسيم العمل[2]، حيث إن المشّرع عند تحديده لتلك الجهة أو الشخص قد وضع نصب عينيه شروط وخصائص معينة قد لا تتوافر في سواه، لذلك أوجب عليه بما له من هذه الخاصية واجب إصدار القرار، إضافة إلى أن ممارسة رجل الإدارة لاختصاصاته المقررة قانوناً هي واجب وظيفي يتعين عليه الاضطلاع به وليس حقاً يمكنه التنازل عنه[3].

وإذا كان هذا هو الأصل في ممارسة الاختصاص، إلا أن الأمور في بعض الأوقات لا تسير وفق المسار الذي رسمه المشرع لها، حيث إن الضرورات العملية قد أوجبت الخروج على هذا

---

(1) انظر: عطية، محمود حمدي عباس (2011). **أثر تغيير الظروف في القرار الإداري والطعن فيه**،(د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية، ص35.

(2) أبو سمهدانة، عبدالناصر عبدالله (2012). **القرار الإداري في النظرية والتطبيق**، ط1،القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، ص177.

(3) خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم (2009). **دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذها**،(د.ط)، الإسكندرية: منشأة المعارف للنشر، ص22.

الأصل، وذلك بإعطاء صاحب الاختصاص منحة تفويض غيره في ممارسة بعض اختصاصاته في ظروف وشروط معينة، رغبة في حسن تسيير العمل الإداري داخل المرافق العامة، وضمان كفاءة الجهاز الإداري وعدم تعطله لأسباب تعود لمصدر القرار والتي تحول دون ممارسته لاختصاصاته.

ونتيجة لذلك ظهر التفويض والحلول والإنابة كمصادر غير مباشرة لممارسة الاختصاص.

المطلب الأول

التفويض في الاختصاص

يرتبط الحديث عن ركن الاختصاص ومصادره ببيان بعض القواعد القانونية الأخرى التي تؤثر فيه، ومن أبرز هذه القواعد ما يسمح به القانون من تفويض في الاختصاص، لذلك لابد من بيان المقصود بالتفويض في الاختصاص، وبيان شروطه وبيان قواعده المنظمة له، وتطبيقاته القضائية.

أولاً: مفهوم التفويض:

يقصد بالتفويض في الاختصاص أن يَعهد صاحب الاختصاص الأصلي إلى غيره، سواءً كان في نفس مستواه الوظيفي أو أدنى منه، بمباشرة جزء من اختصاصه فيكون مفوضاً والآخر مفوضاً إليه، وذلك بموجب نص قانوني يجيز له ذلك[1].

---

(1) فوده، عبدالحكيم، **الخصومة الإدارية**، مرجع سابق، ص16.

وبنـاءً عليـه، فـإن التفـويض الإداري يختلـف عـن التفـويض التشـريعي، ذلـك أن التفـويض التشريعي يعني أن يعهد ببعض اختصاصات السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية، في حين أن التفويض الإداري يتم داخل نطاق السلطة التنفيذية وفي إطار السلم الإداري فيها(1).

وقد عرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه "أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه،- سواءً في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل-، إلى فرد آخر، بناءً على نص قانوني يجيز ذلك"(2).

ويتبين من خلال هذا التعريف أن موضوع التفويض في الاختصاصات الإدارية يُعد من أهم موضوعات القانون الإداري بوجه عام، والإدارة العامة بوجه خاص، في مختلف دول عالمنا المعاصر، باعتباره أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري، الذي يرمي إلى إنجاز الأعمال الإدارية بسرعة وكفاءة وفعالية عالية في نطاق الدستور والقانون، ويتم بموجبه تخفيف أعباء المفوض من خلال تفويض مرؤوسيه بعض اختصاصاته؛ لكي يتفرغ للمسائل الكبرى في إدارته وتوجيه سياستها العامة(3).

فضلاً عما يحققه التفويض من خلق قيادات جديدة قادرة على تحمل المسؤولية، وكذلك عدم التركيز الإداري للسلطة وذلك عن طريق توزيع الاختصاصات بين أعضاء السلطة الإدارية بناءً على تفويض قانوني صريح(4).

---

(1) رزق، طارق عبدالرؤوف صالح (2014). **النظرية العامة للقرارات الإدارية في التشريع الإداري الكويتي**، ط3، القاهرة: دار النهضة العربية، ص482.

(2) الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)**، مرجع سابق، ص320.

(3) قريطم، عيد (2011). **التفويض في الاختصاصات الإدارية (دراسة مقارنة)**، ط1، بيروت: دار الحلبي الحقوقية، ص3.

(4) عبدالمتعال، محمد سيد أحمد (1991). **مبادئ الإدارة والتنظيم**، (د.ط)، القاهرة:مكتبة عين شمس، ص209.

وقد أورد القانون الأردني نصوصاً كثيرة حول التفويض في الاختصاصات الإدارية، نذكر منها على سبيل المثال القانون رقم (1965/150م) بشأن تفويض الاختصاصات الإدارية، حيث نصت المادة الخامسة منه على أن "لرئيس الوزراء أن يفوض أي وزير من وزراء الدولة لشؤون الرئاسة بممارسة أية صلاحية من صلاحياته المنصوص عليها في أي قانون أو نظام باستثناء الصلاحيات الممنوحة له بمقتضى الدستور"(1).

والنظام القانوني لتفويض الاختصاص يختلف بحسب ما إذا كنا بصدد تفويض الاختصاص أم بصدد تفويض التوقيع، ويترتب على هذا الاختلاف عدة نتائج أهمها:

1. تفويض الاختصاص يؤدي إلى نقل الاختصاص إلى المفوض إليه وحرمان صاحبه الأصيل منه خلال مدة التفويض في حين لا يحرم ممارسة اختصاصه بالتوقيع رغم التفويض به.
2. تفويض السلطة موجه إلى موظف بصفته لا بشخصه في حين أن تفويض التوقيع يدخله الاعتبار الشخصي وينتهي عند تغير أحد طرفيه.
3. ترتبط قوة القرارات الصادرة عن تفويض السلطة بناءً على التفويض بدرجة المفوض إليه في حين أنه في تفويض التوقيع تكون لهذه القرارات قوة القرارات الصادرة عن الأصيل(2).

وبناءً على ذلك يتضح أن تفويض السلطة يكون أشد أثراً من تفويض التوقيع، وحيث إن الاختصاص من النظام العام والأصل أن تتم ممارسة الاختصاصات من قبل الأشخاص الذين تحددهم القاعدة القانونية، إلا أن تفويض الاختصاص يشكل خروجاً واستثناءً على هذه القاعدة

---

(1) المادة (5) من قانون الإدارة العامة الأردني رقم 15 لسنة 1965.

(2) أبوالعثم، فهد عبدالكريم، (2005). **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**،(د.ط)، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص32.

العامة، لذلك يجب أن تتحقق شروط محددة حتى يعد التفويض قانونياً يعتد به في إطار ممارسة الاختصاص من قبل الموظف المفوض إليه القيام بجزء من اختصاصات الرئيس الإداري وبدون توافر هذه الشروط يعتبر التفويض باطلاً، وكذلك جميع الأعمال الناتجة عنه باطلة وغير مشروعة.

ثانياً: شروط التفويض:

1. يجب أن يكون التفويض مسموحاً به بنص قانوني:

الأصل أن الاختصاص شخصي فلا يجوز لأي موظف أن يفوض غيره في مباشرة اختصاصاته إلا إذا كان هناك نص قانوني يسمح بهذا التفويض، وعلى أن يكون هذا النص الآذن من ذات مرتبة النص الذي يقرر الاختصاص الأصلي الذي يريد صاحبه أن يفوض فيه[1].

وبناءً على ذلك، قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها رقم (353) لسنة 1955، "القاعدة التي أقرها الفقه والقضاء أنه إذا أنيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين أو اللوائح، فإنه لا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه سلطة أو جهة أخرى؛ لأن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجباً قانونياً عليها وليس حقاً لها يجوز أن تعهد به لسواها، إلا أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضاً في الاختصاص حيث تكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض إليها مستمداً مباشرة من القانون"[2].

---

(1) عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص588.

(2) بطيخ، رمضان محمد (1996). **أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية**،(د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية، ص218.

وفي ذلك ذهبت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة إلى أن (تحديد الاختصاص هو من عمل المشرع، وعلى الموظف أو المجلس أن يلزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع، فليس لمن تولى سلطة أن يفوض غيره بممارستها إلا إذا نص التشريع على ذلك، وإن نظام كلية الدعوة وأصول الدين رقم 17 لسنة 1982 أناط بمجلس الأمناء صلاحية تعيين أعضاء الهيئة التدريسية وتثبيتهم والاستغناء عن خدماتهم وانتدابهم وإعارتهم، وفق أحكام النظام المعمول به بهذا الشأن، وبناءً عليه فإن قرار مجلس الأمناء بتفويض وزير الأوقاف ليبتّ بأمر الاستغناء عن المستدعي من عدمه، لا يستند إلى قانون او نظام أو تعليمات، وعليه، فإن موافقة وزير الأوقاف على قرار رئيس مجلس الأمناء بالاستغناء عن المستدعي المدرس يكون حقيقاً بالإلغاء، لأن النظام لم يخول رئيس مجلس الأمناء هذا الاختصاص، ويكون قد اغتصب سلطة مجلس الأمناء)(1).

إذاً التفويض لا يكون مشروعاً إلا إذا أجازه القانون، حيث تقول محكمة العدل العليا السابقة في الأردن أيضاً بخصوص التفويض إن (المادة "3" من نظام ترخيص وإدارة المخابر الطبية رقم (20 لسن 1979) تنص على أن وزير الصحة هو المختص بالترخيص للمطالب بفتح مختبر طبي خاص وأنه ليس في النظام ما يجيز للوزير أن يفوض هذه الصلاحية لغيره)(2).

2. صدور قرار صريح بالتفويض:

حيث لا يكفي أن ينص القانون على إجازة التفويض، بل يجب أن يكون هناك قرار صريح يسمى قرار التفويض، والذي بموجبه ومن تاريخ صدوره تنتقل بعض الاختصاصات محل القرار للمفوض إليه، وذلك استناداً إلى ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر

---

(1) القبيلات، حمدي، **الوجيز في القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص329.

(2) أبوالعثم، فهد عبدالكريم، **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**، مرجع سابق، ص321.

في الطعن رقم (1218) لسنة (35ق) بتاريخ 1994/1/20 بقولها: (إن التفويض في الاختصاص لا يفترض ولا يستدل عليه بأدوات استنتاج لا تعبر عنه صراحةً، ولا تؤدي إليه باليقين، ومن ثم يتعين إفراغه في صيغة تقطع بإرادته، ويلزم في التعبير عنه أن يكون صريحاً لا تشوبه مظنة)[1].

ونظراً لخصوصية قرار التفويض فإن الرأي الغالب فقهاً وقضاءً، أنه يجب صدوره مكتوباً وذلك لعدة أسباب هامة، منها أن وجود قرار التفويض مكتوباً يسهل عبء إثبات التفويض في حالة إذا ما طعن على قرار إداري بالإلغاء لصدوره من غير مختص، وأيضاً فإن صدور قرار التفويض كتابةً يؤكد طبيعة التفويض كنظام استثنائي لا يجوز افتراضه أو التوسع فيه، وذلك بأن يحدد القرار الموضوعات التي ورد فيها التفويض على سبيل الحصر، بما لا يدع مجالاً للشك أو الغموض إذا صدر شفاهة[2].

وقد تبنت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة ذات الاتجاه الذي يرى أن قرار التفويض يجب أن يكون مكتوباً، ففي حكمها رقم 2008/55 والصادر بتاريخ 2008/6/13 والذي جاء فيه (.......حيث أشار قانون الجامعات الأردنية إلى التفويض في الصلاحيات، أن لرئيس الجامعة أن يفوض أياً من صلاحياته المخولة إليه إلى أي من نوابه أو العمداء أو المديرين في الجامعة كل في نطاق اختصاصاته على أن يكون التفويض خطياً ومحدداً وموقوتاً)[3].

وعلى الجانب الليبي، فقد قررت المحكمة العليا في هذا الشأن أن قرار التفويض لا يمكن أن يكون شفوياً، حيث قضت في حكمٍ لها في الدعوى الإدارية رقم (1) لسنة 2000م، بقولها (إن التفويض في الاختصاص لا يكون مشروعاً إلا إذا تم بناؤه على إذن مسبق صادر من سلطة

---

(1) عكاشة،حمدي ياسين ، **موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص620–621.

(2) قريطم، عيد ، **التفويض في الاختصاصات الإدارية**، المرجع السابق، ص108.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2008/55، بتاريخ 2008/6/13، منشورات مركز عدالة.

مشروعة، وإنه باعتباره خروجاً على قواعد الاختصاص، يتعين أن يكون صريحاً وواضحاً وغير مفترض وأن يحدد الجهة المفوض إليها، والاختصاصات التي يشملها ذلك التفويض)[1].

3. أن يكون التفويض مؤقتاً وليس دائماً:

التفويض بطبيعته مؤقت وقابل للرجوع فيه من جانب الأصيل؛ لأن الأصل هو عدم التفويض والاستثناء هو التفويض، فالتفويض مرهون بالظروف التي تم فيها، وبالتالي فإنه ليس مطلقاً ويجوز الرجوع فيه بتغير الظروف، وللرئيس الإداري أن يعدل في الاختصاصات المفوضة بالإلغاء أو الزيادة والنقصان، ولكن لا يملك الرئيس الإداري أن يصدر بشأن الاختصاصات المفوضة ثمة قرارات حتى لا يحدث تضارب في الاختصاص[2].

فإذا كان التفويض محدد المدة، فمن المنطق أيضاً أنه لا يجوز للمفوض إليه ممارسة الاختصاصات التي أجيزت له بعد انتهاء مدته، وإلا اعتبر التصرف الصادر عنه في هذا التوقيت باطلاً لصدوره من غير مختص، بمعنى آخر يكون القرار باطلاً إذا صدر من المفوض إليه بعد غل يد المفوض عن ممارسة الاختصاصات التي كانت محل التفويض، أو بعد انتهاء مدة التفويض[3].

4. أن يكون التفويض جزئياً:

بحيث لا يتناول كافة اختصاصات الأصيل وإلا عد ذلك تنازلاً من جانبه عن وظيفته وهو أمر غير جائز قانوناً، بل إن التفويض لا يجب أن يمتد إلى القرارات الكبرى التي يحتفظ أو يجب

---

(1) حكم المحكمة العليا الليبية "الدائرة الإدارية"، طعن رقم 48/35ق، بتاريخ 2000/12/21.

(2) الشيمي، عبدالحفيظ، **مبادئ القانون الإداري**، مرجع سابق، ص160.

(3) شريف، محمد عبد الكريم (2014). **القرار الإداري المنعدم (دراسة مقارنة)**، ط1، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ص140.

أن يحتفظ الرئيس الإداري لنفسه بسلطة البت فيها، وذلك كالقرارات التي تتصل برسم السياسة العامة ورسم البرامج التخطيطية لتنمية الجهاز الإداري[1]، وهو ما أكده قانون (المؤسسات العامة وشركات القطاع العام) في مصر، رقم 60 لسنة 1981 في مادته الثانية عشر، والتي كانت تقضي بأنه "يجوز لمجلس الإدارة أن يشكل من بين أعضائه لجنة أو لجاناً يعهد إليها ببعض اختصاصاته، وللمجلس أن يعهد إلى رئيس مجلس الإدارة أو أحد المديرين ببعض اختصاصاته، وللمجلس أن يفوض أحد أعضائه أو أحد المديرين في القيام بمهمة محددة"، حيث تكررت عبارة "بعض الاختصاصات" إشارة إلى عدم جواز خروج المفوض إليه على ما فُوِّض فيه إيجاباً أو سلباً فهو ملزم باحترام حدود قرار التفويض، تأكيداً على قاعدة التفويض الجزئي[2].

وما قررته أيضاً محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في قرارها رقم (2004/386) الصادر بتاريخ 2004/10/31 والذي جاء فيه (الأصل أن يقوم رجل الإدارة بمهام وظيفته، والاستثناء ما نص عليه القانون من جواز أن يقوم رجل الإدارة بتفويض بعض صلاحياته إلى غيره من الموظفين في المرفق العام، فإن هذا الاستثناء يجب أن يقدر بقدره ولا يقاس عليه، ولا يجوز التوسع في تفسيره، وحيث لم يرد في التفويض المعطى من وزير التربية والتعليم إلى مدير إدارة شؤون الموظفين، ما يجيز له إصدار القرار الطعين، فإن القرار يكون فاقداً لمشروعيته لصدوره عمن لا يملك حق إصداره، ولا يرد هنا القول إن المفوض بالتعيين مفوض حكماً بإلغائه؛ ذلك لأن التفويض باعتباره أحد أشكال التوكيل يشترط لصحته أن يكون محله معلوماً ومحدداً وإلا اعتبر باطلاً)[3].

---

(1) بطيخ، رمضان محمد، **أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية**، مرجع سابق، ص219.

(2) الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)**، مرجع سابق، ص323.

(3)حكم محكمة العدل العليا الأردنية أشار إليه مؤلف: القبيلات، حمدي، **الوجيز في القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص330–331.

5. عدم تفويض الاختصاصات المفوضة:

الاختصاصات المفوضة لا يجوز إعادة تفويضها، أي أن التفويض لا يحدث إلا مرة واحدة بالنسبة لاختصاص معين كما أن سلطة التفويض ذاتها لا يجوز التفويض فيها، حيث يأتي هذا الشرط كنتيجة منطقية وطبيعية لكون التفويض ذا طابع مؤقت، هدفه تخفيف الأعباء والمسؤوليات عن كاهل الأصيل ضماناً لحسن وكفاءة العمل داخل الإدارة، وأن السماح للمفوض إليه بتفويض غيره فيما فُوض فيه، يؤدي إلى شيوع الفوضى وتشتت المسؤولية، وهو عكس عما ابتغاه المشرع عند تشريع التفويض، والذي له وحده دون غيره أن يجيز التفويض في التفويض كاستثناء آخر يقدر هو أهميته وضرورته، والعمل بعكس ذلك يؤدي إلى انعدام أية قرارات عمن فوضه المفوض إليه دون إذن مسبق من المشرع[1].

وعليه، فإن "التفويض يحمل الطابع الشخصي، بمعنى أنه قاصر على شخص من صدر لمصلحته بحيث لا يملك هذا الشخص بدوره أن يفوض غيره فيما فوض هو فيه، كما ينتهي التفويض بانتهاء ولاية الأصيل أو المفوض"[2].

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر في الطعن رقم (7988) لسنة (45ق) الصادر بتاريخ 1995/1/22 حيث جاء فيه بأنه (لا يجوز النزول أو التفويض في الاختصاص إلا إذا تضمن القانون نصاً يأذن بذلك، إذ فوض وزير الأوقاف بعض

(1) عبدالله، عبدالغني بسيوني (2006). **القضاء الإداري**، ط3، الإسكندرية: منشأة المعارف للنشر، ص597.

(2) الجرف، طعيمة، **رقابة القضاء لأعمال الإدارية العامة**، مرجع سابق، ص247.

اختصاصاته بموجب قانون المناقصات والمزايدات إلى المحافظ فليس للأخير أن يفوض مديرية الأوقاف فيما فوض فيه من اختصاص وزير الأوقاف إذ لا يرد تفويض على تفويض)[1].

ثالثاً: انتهاء التفويض:

ينتهي التفويض ليعود الأصيل لممارسة اختصاصاته التي فوض فيها بموجب قرار التفويض، بعدة طرق أبسطها وأيسرها هو إصدار المفوض قراراً آخر بإلغاء التفويض، وينبغي لصحة قرار إلغاء التفويض أن يكون في مرتبة قرار التفويض، وبنفس قواعده وشكله، وأن يستهدف الأصيل منه الصالح العام وحسن سير المنظومة الإدارية التي يقودها، وإلا كان قراراً غير مشروعٍ ويجوز الطعن فيه بالإلغاء[2].

وقد ينتهي التفويض بإلغاء قرار التفويض قضائياً، على اعتبار أن هذا القرار هو من طبيعته قرار إداري، يشترط لوجود صحته توافر عناصر الوجود وعناصر الصحة، فإذا تخلف أحدهما يكون القرار إما معدوماً أو باطلاً ويجوز الطعن عليه بالإلغاء، وكما قد ينتهي التفويض بانتهاء الموضوع الذي أنشأ من أجله أو بانتهاء مدته، وكما تمت الإشارة إليه سابقاً، فإن التفويض يجب أن يكون مؤقتاً بتحديد مدته في قرار التفويض، أو بانتهاء مدة زمنية معينة، ينتهي خلالها موضوع التفويض ذاته.

---

(1) عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص621.

(2) قريطم، عيد، **التفويض في الاختصاصات الإدارية**، مرجع سابق، ص223.

المطلب الثاني
الحلول

إلى جانب التفويض، يوجد أيضاً الحلول، ونظراً للأهمية التي يكتسبها هذا الأخير، فإنه من الضرورة التطرق إلى تعريفه وبيان شروطه.

أولاً: مفهوم الحلول في الاختصاص:

يعني الحلول في الاختصاص أن "يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو أن يقوم لديه مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته، فيحل محله في ممارستها شخص يعينه المشرع، وتكون سلطاته هي نفس سلطات الأصيل"[1].

وتطبيقاً لما سلف فإذا غاب المحافظ مثلاً أو قام به مانع يحول دون مباشرته لاختصاصاته أو شغر منصبه بسبب الوفاة أو الإحالة إلى المعاش، حل محله في مباشرة اختصاصاته نائب المحافظ، فإذا قام هذا المانع أيضاً لمدير الأمن، حل محله نائبه في مباشرة كافة اختصاصاته الأصلية منها وتلك المحالة إليه بحكم القانون، وفي هذا تحقيق لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد وعدم تعطلها بسبب قيام مثل هذه الموانع التي تعتبر من حالات الضرورة، والتي يسوغ معها طبقاً للأصول العامة وبغير نص أو ينحدر مباشرة اختصاص الأصيل منها إلى من يليه[2].

---

(1) الخلايلة، محمد علي (2015). **الوسيط في القانون الإداري**، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص281.

(2) شيحا، إبراهيم عبد العزيز (2004). **أصول الإدارة العامة**، (د.ط)، الإسكندرية: منشأة المعارف للنشر، ص283.

وقد يرد النص على الحلول في صلب الدستور كما هو الشأن في نص المادة (110) من الدستور المصري لسنة 1964 والتي تقضي بأنه "في حالة استقالة الرئيس أو عجزه الدائم عن العمل أو وفاته يتولى الرئاسة مؤقتاً النائب الأول لرئيس الجمهورية/ ففي مثل هذه الحالة تنتقل بقوة النص الدستوري إلى من عينه الدستور جميع الاختصاصات المقررة للرئيس في الدستور أو القوانين أو اللوائح، والغالب أن يرد النص على الحلول في التشريعات العادية المنشئة للاختصاصات والمنظمة لكيفية ممارستها، كنص المادة (34) من القانون رقم (43) لسنة 1979 والتي تقضي بأن "يحل أقدم مساعدي المحافظ وفقاً لترتيب أقدميتهم محل المحافظ في حالة غيابه، وفي حالة غيابهم يحل مدير الأمن ثم أقدم رؤساء المصالح محل المحافظ، ويباشر من يحل محل المحافظ جميع اختصاصاته"[(1)].

والمثال الأكثر وضوحاً في هذا الخصوص ما نصت عليه المادة (17) من القانون الليبي رقم 13 لسنة 1990م بشأن تنظيم عمل اللجان الشعبية، "والتي أجازت للأمين المساعد للجنة الشعبية القيام مقام أمين اللجنة الشعبية في مباشرة مهامه في حالة غيابه وقيام مانع لديه، وما نصت عليه المادة (21) من نفس القانون والتي أجازت للجنة الشعبية الأعلى وقف عمل اللجان الشعبية الأدنى منها والتابعة لها في الحالات التي أشارت إليها، وتكليف من يقوم بتسيير أعمالها بصفة مؤقتة". ويلاحظ هنا أنه لا حلول في مزاولة الاختصاص إلا إذا نظمه المشرع، بحيث إذا أغفل النص عليه صراحةً أصبح الحلول مستحيلاً قانوناً[(2)].

---

(1) الطماوي، سليمان (2015). **القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"**، ط1، القاهرة: دار الفكر العربي، ص739.

(2) الحراري، محمد عبدالله، **أصول القانون الإداري الليبي**، مرجع سابق، ص158.

ثانياً: شروط الحلول:

1- أن الحلول في الاختصاص لايتم إلا إذا وُجد نص يقرره، وإذا وجد مثل هذا السند القانوني فلا لزوم لصدور قرار من صاحب الاختصاص الأصيل بالحلول، بخلاف التفويض، ذلك أن من يحل محل صاحب الاختصاص الأصيل يستمد حقه في الحلول من النص القانوني الذي يقرره مباشرةً.

2- قيام سبب يجعل صاحب الاختصاص الأصيل عاجزاً عن ممارسة الاختصاصات المنوطة به.. سواء كان ذلك السبب ناشئ عن الوظيفة : كالنقل أو الاستقالة أو الوقف عن العمل ، أو أن يتغيب عن العمل لكونه مجازاً في إجازة أياً كان نوعها، أو لكونه مسافراً في مهمة رسمية خارج البلد أو احيل على التقاعد ولم يعين بديلاً له، أوغير ذلك من الأسباب التي تؤدي إلى عدم وجود صاحب الاختصاص الأصيل.

3- أن الحلول في الاختصاص يدور وجوداً وعدماً مع سببه، فيزول بزوال سببه، أي بعودة صاحب الاختصاص الأصيل لمزاولة مهام منصبه، كأن يكون سبب الغياب في أجازة وتنتهي مدتها، أو القيام بمهمة رسمية في الخارج ويتم إنهاء هذه المهمة، أو تعيين شخص أخر بديلاً للأصيل.[1]

ثالثاً: التفرقة بين الحلول والتفويض في الاختصاص:

يختلف الحلول عن التفويض في أمور كثيرة وهامة نجدها تمثل النظام القانوني الذي يحكم الحلول، وأهم تلك الفروق تتمثل في أن الحلول يتم بقوة القانون، متى تحقق شرط قيامه من وجود مانع حال دون مباشرة الأصيل لاختصاصاته، فلا يحتاج إذناً لصدور قرار به، ويرجع ذلك للطبيعة

([1]) القبيلات ، حمدي (2010، القانون الإداري ، ج2،ط1، عمان: دار وائل للنشر، ص 43-44.

القانونية الخاصة بالحلول، والذي يعتبر حلاً سريعاً لملء الفراغ الذي يترتب على غياب الأصيل وممارسته لاختصاصاته، وهو ما يشكل فارقاً جوهرياً بينه وبين التفويض الذي لا يقوم إلا بوجود الأصيل وبواسطته[1].

وفي التفويض للمفوض سلطة رقابته على المفوض إليه، حيث تبقى مسؤوليته بجوار مسؤولية المفوض إليه، أما في الحلول فلا يملك الرئيس الإداري الأعلى التعقيب على القرارات الصادرة عن الشخص الذي صدرت عنه القرارات في أثناء فترة الحلول، وتعتبر التصرفات كما لو صدرت من الأصيل شخصياً، ولا يملك حيالها سوى ما يملكه حيال القرارات الصادرة عنه شخصياً[2].

كما أن الحلول لا يسوده الطابع الشخصي فهو يتحدد بطريقة مجردة، فمثلاً المادة (84) من الدستور المصري تنص على أنه "في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل يتولى الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب وإذا كان المجلس منحلاً حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا". ففي هذه الحالة يتولى الرئاسة مؤقتاً، رئيس مجلس الشعب أو رئيس المحكمة الدستورية في حالة حل المجلس أياً كان شخص شاغل المنصب[3].

وكذلك يوجد فارق مهم آخر بين التفويض والحلول وهو أن الحلول يكون دائماً كلياً أي أنه يكون شاملاً لجميع اختصاصات الأصيل، أما التفويض فيكون جزئياً، ذلك أن طبيعة التفويض

---

(1) عبدالوهاب، محمد رفعت، وعثمان، حسين عثمان، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص108–109.

(2) بركات، عمرو فؤاد (1989). **التفويض في القانون العام (دراسة مقارنة)**،(د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية، ص106.

(3) شيحا، إبراهيم عبدالعزيز، **أصول الإدارة العامة**، مرجع سابق، ص286.

القانونية تفرض أن يكون جزئياً، باعتباره تفويضاً في الاختصاصات لا في السلطة ذاتها على عكس الحلول[1].

المطلب الثالث

الإنابة

إلى جانب التفويض والحلول توجد الإنابة وهي صورة من الصور التي يعهد بمقتضاها إلى أحد الموظفين للقيام بمهام وظيفة معينة تغيب شاغلها الأصيل لسبب من الأسباب، لحين عودة الأصيل.

أولاً: المقصود بالإنابة:

يقصد بالإنابة، أن يتغيب الأصيل عن ممارسة اختصاصاته المنوطة به لسبب من الأسباب، فتصدر جهة أخرى غير الأصيل قراراً بتعيين شخص آخر ينوب عنه ويزاول اختصاصاته حتى يزول ذلك السبب الذي منعه من ممارستها، على أن يكون هناك نص دستوري أو قانوني أو لائحي يجيز للجهة التي تعين النائب إصدار مثل هذا القرار[2].

ويتضح من ذلك أن الإنابة، –شأنها شأن الحلول –تفترض غياب صاحب الاختصاص الأصيل، إلا أنها تختلف عنه في أنه لا بد لجهة الإدارة أن تقوم بإصدار قرار بتكليف هذا النائب، على الرغم من أنها يجب أن تستند إلى نص قانوني وهي في ذلك تتفق مع التفويض، وهو ما قررته محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 1957/5/20م، بقولها: (إن الإنابة في القانون الإداري لا تجوز إلا حيث ينص القانون على ذلك، عندئذ لا تجوز إلا في

---

(1) شيحا، إبراهيم عبد العزيز، **أصول الإدارة العامة**، مرجع سابق، ص287.

(2) عبد الهادي، بشار (1982). **التفويض في الاختصاص (دراسة مقارنة)**، ط1، عمان: دار الفرقان للنشر، ص128.

الأحوال التي خول القانون الإنابة فيها، ولا يجوز القياس عليها، ولأنها مقيدة لا يجوز الأخذ فيها بطريق القياس أو التماثل أو التشابه وما إلى ذلك؛ لأن القوانين واللوائح قد عينت السلطة المختصة بمباشرة أعمال الدولة، ونظمت طرق إدارتها)[1].

وكما يطلق على الإنابة لفظ الوكالة كما في المملكة الأردنية، حيث أخذ نظام الخدمة المدنية الأردني بالوكالة كمصدر للاختصاص، والذي عرفها بأنها: "صدور قرار بتكليف أحد الموظفين للقيام بمهام وظيفة شاغرة بسبب غياب الأصيل، إضافة إلى مهام وظيفة الوكيل الأصلية، وحدد النظام ضوابط الوكالة كما يلي:

(أذا شغرت في اي دائرة اي وظيفة من الوظائف القيادية والإشرافية من الفئة الأولى، أو تغيب شاغلها لأي سبب فيجوز اشغالها بالوكالة من موظف أخر من موظفي الدائرة للقيام بمهام تلك الوظيفة بالإضافة إلى وظيفته الأصلية لمدة لا تزيد عن سنة واحدة، ويشترط في الموظف الوكيل أن لا تقل درجته وفئته عن الدرجة والفئة المقررة للوظيفة الشاغرة بموجب تعليمات وصف وتصنيف الوظائف...).[2]

ثانياً: المقارنة بين الإنابة والتفويض والحلول:

- إن الإنابة لا تكون إلا بقرار، وهي في هذا تشبه التفويض وتختلف عن الحلول.
- وقرار الإنابة مثل قرار التفويض، قرار مؤقت بطبيعته، حيث يجوز إنهاؤه في أي وقت ولو لم يكن الأصيل قد عاد بعد.

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، أشار إليه: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص591.

(2) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 وتعديلاته حتى تاريخ 2014/10/16 .

- تنتهي الإنابة بقوة القانون بزوال سببها، أي بعودة الأصيل ودون حاجة إلى إصدار قرار آخر يلغي الإنابة، وهي في هذا تشبه الحلول وتختلف عن التفويض.
- يقوم الوكيل بكافة اختصاصات الأصيل أثناء غيابه، والإنابة في هذا تشبه الحلول وتختلف عن التفويض[1].

ويكون للقرارات التي تصدر عن الحال مرتبة إلزامية موازية للمرتبة الإلزامية لقرارات الأصيل، وقرارات المفوض إليه يكون لها مرتبة إلزامية توازي المرتبة الإلزامية للقرارات التي تصدر عن المفوض إليه أصلاً، وكذلك تتمتع قرارات النائب بذات القيمة القانونية التي تتمتع بها قرارات الأصيل[2].

يتضح مما سبق أن الإنابة لا تجوز إلا بنص قانوني، كما لا يجوز القياس عليها؛ لأنها مقيدة، وأنها لا تكون إلا في حالة غياب الأصيل.

المبحث الثالث

الطبيعة القانونية لقواعد الاختصاص

بعد ما تبين لنا أهمية وخطورة فكرة توزيع الاختصاصات بين كل فئة من الفئات أو الهيئات التي منحها القانون سلطة البتّ في الشؤون العامة، بما يفرضه ذلك عليها من ضرورة احترام قواعد الاختصاص والعمل بمقتضاها والتقيد بنطاقها.

يأتي كنتيجة طبيعة إن تحديد الاختصاص هو من عمل المشرع؛ ذلك أن اختصاص السلطة الإدارية يحدده القانون أو المبادئ القانونية العامة، ومن ثم فإن الاختصاص يتعلق بالنظام

---

(1) فوده، عبدالحكيم، **الخصومة الإدارية**، مرجع سابق، ص30.

(2) شطناوي، علي خطار (د.ت)، **دراسات في القرارات الإدارية**، (د.ط)، عمان: مكتبة الجامعة الأردنية، ص249.

العام، وللمحكمة أن تثيره وتقضي به من تلقاء نفسها إذا لم يثره الخصوم، ويستوي في ذلك جميع قواعد الاختصاص سواء المتعلقة بالعمل القضائي أو تلك المتعلقة بالعمل الإداري[1]، ففيما يتعلق بالعمل القضائي مثلاً، اختصاص محاكم مجلس الدولة المصري، حيث حددت المادة العاشرة من القانون 47 لسنة 1972م، اختصاص محاكم مجلس الدولة بنصها على أنه (تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية... 1- الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية، 2- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم. 3- الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، 4- دعوى الحسبة. 5- سائر المنازعات الإدارية)[2].

وكذلك من الأمثلة على ذلك ما نصت عليه المادة (6) من القانون رقم 4 لسنة 2011 بشأن نظام القضاء في ليبيا والتي تنص على أنه (يختص المجلس الأعلى للقضاء دون غيره بالفصل في الطلبات التي يقدمها أعضاء الهيئات القضائية المتعلقة بالمسائل الآتية:

1. إلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من الشؤون الوظيفية لأعضاء الهيئات القضائية فيما يدخل أصلاً في اختصاص القضاء الإداري وبطلبات التعويض المترتبة عليها.
2. المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لأعضاء الهيئات القضائية أو لورثتهم)[3].

---

(1) المنجي، إبراهيم (2004). **إلغاء القرار الإداري**، ط1، الإسكندرية: منشأة المعارف للنشر، ص44.

(2) عزيز، هاني (2013). **الوسيط في القضاء الإداري**، ج2، ط1، القاهرة: دار كنوز للإصدارات القانونية، ص8.

(3) الجريدة الرسمية الليبية ، العدد 1، بتاريخ 2012/3/6، ص2.

وكذلك ما نص عليه قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 والذي بموجبه تم إلغاء قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 حيث نصت المادة (5/أ) منه "تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك: 1) الطعون في نتائج انتخابات مجالس هيئات غرفة الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة، وفي الطعون الانتخابية التي تجري وفق القوانين والأنظمة المعمول بها ما لم يرد نص في قانون آخر على إعطاء هذا الاختصاص لمحكمة أخرى،.... 4) طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من السلطات التأديبية،... 7) الطعون التي يقدمها أي متضرر المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادرة بمقتضاه... 9) الطعون التي تعتبر من اختصاص المحكمة الإدارية بموجب أي قانون آخر "[1].

يتضح من ذلك أن الدفع بعدم اختصاص المحكمة بنظر النزاع هو من الدفوع المتعلقة بالنظام العام، وبالتالي فإن أي خروج على تلك القواعد، يؤدي إلى بطلان الحكم؛ لأن صدوره بالرغم من تلك المخالفة، مفاده انعدام ولاية إصداره من الدائرة التي أصدرته[2].

أما في مجال العمل الإداري فنجد أن تحديد اختصاصات كل فئة من فئات الوظيفة الإدارية العامة، يعطيها مساحة من التمرس والدراية في ممارسة تلك الاختصاصات، وهذا من شأنه إتاحة المجال لها لإجادته وسرعة إنجاز الأعمال الإدارية، وفي الوقت نفسه فإن وجود قواعد

---

(1) قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، المنشور على الصفحة 4855 من عدد الجريدة الرسمية الأرنية رقم 5297، بتاريخ 2014/8/17.

(2) عزيز، هاني، **الوسيط في القضاء الإداري**، ج2، مرجع سابق، ص8.

واضحة للاختصاص من شأنه أن يساعد الأفراد على الاتجاه الصحيح نحو أقسام الجهاز الحكومي[1].

وعليه، فإن ممارسة الاختصاص أصبح واجباً مستمداً من القانون، وليس حقاً مقرراً لمن أنيط به ممارسته، ومن ثم فلا يجوز للإدارة أن تتنازل عن اختصاص ممنوح لها بموجب القانون، فقواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة حتى تتنازل عنها كلما شاءت، وإنما شرعت لتضع قواعد قانونية ملزمة للإدارة تحقيقاً للصالح العام.

وتَعلُّق قواعد الاختصاص بالنظام العام، ينتج عنه عدة نتائج هامة وهي:

1. أنه يستحيل على الإدارة أن تعدل في قواعد الاختصاص التي قررها القانون، ويعني هذا أنه لا يجوز لجهة الإدارة أن تعدل أو تلغي في قواعد الاختصاص الممنوحة لها من تلقاء نفسها، كما لا يجوز لها أن تتفق مع الأفراد على تعديل تلك القواعد.

2. أن وجود الاستعجال لا يعفي الإدارة من مراعاة قواعد الاختصاص، إلا في حالة إذا بلغ الاستعجال حداً من الجسامة يصل به إلى حالة الظروف الاستثنائية[2].

3. للقاضي إذا تبين له صدور القرار من غير صاحب الاختصاص أن يتصدى لعيب عدم الاختصاص من تلقاء نفسه، ولو لم يثره رافع الدعوى كسبب للإلغاء.

4. لا يمكن تصحيح القرار المعيب بعدم الاختصاص بإجراء لاحق من السلطة الإدارية المختصة، وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري المصرية (ومن ثم يكون الإنذار المطعون فيه بصدوره من أحد المفتشين قد صدر من غير الجهة المختصة بإصداره قانوناً، ولا يغير

---

(1) الخلايلة، محمد علي، **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص279.

(2) عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص583.

من هذا الوضع إحاطة مدير المصلحة به أو اعتماده له؛ لأن القرار الباطل بسبب عيب عدم الاختصاص لا يصحح بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن فيه، بل يجب أن يصدر منه إنشائياً بمقتضى سلطته المخولة له)[1]. ومعنى ذلك أنه إذا صدر قرار معيب بعدم الاختصاص وهو لا يتعلق بصحة القرار موضوعياً فإنه يجوز لجهة الإدارة إعادة إصداره من السلطة المختصة.

والجدير بالذكر، أن موضوع عدم جواز تصحيح القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص كان محل خلاف في القضاء الإداري المصري، ففي حين سارت محكمة القضاء الإداري في قضائها على أساس أن القرار الإداري الذي يصدر مشوباً بعيب عدم الاختصاص يصبح باطلاً بطلاناً متعلقاً بالنظام العام وبالتالي لا تصححه الإجازة اللاحقة أو الاعتماد الذي يصدره صاحب الاختصاص، نجد أن المحكمة الإدارية العليا قد سارت في قضائها بعد ذلك عكس اتجاه محكمة القضاء الإداري وذلك على أساس أن القرار الذي يصدر معيباً بعيب عدم الاختصاص يتم تصحيحه باعتماده من صاحب الاختصاص وبالتالي تزول عنه عدم المشروعية وينقلب قراراً صحيحاً بعد أن كان قراراً إدارياً باطلاً قابلاً للإلغاء[2].

أما محكمة العدل العليا الأردنية السابقة فقد تبنت موقف المحكمة الإدارية العليا المصرية، حيث ذهبت إلى إجازة تصحيح القرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص بإجراءات لاحقة، فقضت في حكم لها بقولها (اما كون القرار الصادر من قسم المناهج بإقرار تلك الكتب قد صدر بعد إقامة الدعوى فلا يغير من الوضع شيئاً إذ أن المبادئ المقررة في الفقه الإداري تجيز تصحيح القرار

---

(1) الحلو، ماجد راغب (2010). **القضاء الإداري**، (د.ط)، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ص351–352.

(2) أبوسمهدانه، عبدالناصر عبدالله، **مبادئ القانون الإداري**، مرجع سابق، ص235.

الباطل بإجراء لاحق يزيل ما كان ينطوي عليه القرار من عيب وعندئذٍ تصبح الدعوى بطلب إلغائه غير ذات موضوع)[1].

وهذا عكس ما ذهبت إليه المحكمة العليا الليبية، حيث قررت أنه لا يمكن تصحيح القرار الذي ولد مشوباً بعيب عدم الاختصاص بإجراء لاحق من الجهة المختصة بإصداره، إذ يجب على هذه الجهة إذا ما أرادت تصحيح القرار أن تباشر اختصاصها ابتداءً بإصدارها قراراً جديداً، وهذا ما يستفاد من حكمها الصادر بتاريخ 1974/3/24م في الطعن الإداري رقم (20/4ق) الذي جاء فيه (أن القرار الباطل لا يجوز – كقاعدة عامة– تصحيحه بأثر رجعي، وإن جاز أن يكون مبرراً لصدور قرار جديد على الوجه الصحيح، والقرار المصَّحح لا ينتج أثره إلا من يوم صدوره)[2].

---

(1) كنعان، نواف، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص253.

(2) الجهمي، خليفة سالم، **أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي**، مرجع سابق، ص345.

الفصل الثالث

رقابة القضاء الإداري لركن الاختصاص في دعوى الإلغاء

(عيب عدم الاختصاص)

تمهيد:

إذا كان الأصل في القرارات الإدارية أنها تتمتع بقرينة الصحة والمشروعية، حيث يفترض أن القرار الإداري يصدر صحيحاً ومشروعاً طبقاً لقواعد القانون، وأنه خالٍ من كل عيب، إلا أن هذه القرينة قابلة لإثبات العكس، وهنا يقع عبء إثبات أن القرار المطلوب إلغاؤه، قد شابه عيب يجعله جديراً بالإلغاء على من يدعي ذلك، أي على رافع الدعوى[1].

كما أنه من المفترض أن الإدارة عند إصدارها القرار الإداري تلتزم بما فرضه القانون من شروط وإجراءات في جميع مراحل إصداره، وبالتالي يتعين عليها أن لا تخرج على القواعد القانونية؛ حتى يكون القرار في نهاية الأمر كما أراده المشرع، وفي إطار من الشرعية الداخلية والخارجية تضمن له حصانة ومنعة من أن تمتد له يد الإلغاء[2].

غير أن الأمور لا تسير بهذه الصورة المبسطة دائماً، فقد تخرج الإدارة في بعض الأحيان عن مبدأ المشروعية، وذلك إما بشكل غير متعمد، لجهل مصدر القرار أو فهمه الخاطئ للحدود والأشكال المقررة لإصدار القرار، وإما أن يكون في حالات أخرى قليلة بشكل متعمد قصدت به الإدارة تحقيق غرض مشروع ولكن بوسيلة غير مشروعة، لتجنب قواعد الشكل والإجراءات في

---

(1) عبدالله، عبدالغني بسيوني، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص567.

(2) شريف، محمد عبدالكريم (2014). **القرار الإداري المنعدم (دراسة مقارنة)**، ط1، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ص5.

إصدار القرار، وفي هذه الحالة يؤدي الانحراف بالإجراء إلى الإخلال بقواعد الشكل والإجراء، كما قد يكون القصد تجاوز قواعد الاختصاص، حيث يتضمن الانحراف بالإجراء خروجاً على قواعد الاختصاص قصدت به الإدارة تجاوز هذا العائق[1].

وأياً ما كانت أهمية الغرض الذي أرادت الإدارة تحقيقه، متجاوزة حدود نطاق اختصاصها المقرر لها قانوناً، فلا يبرر لها هذا الخروج؛ وذلك لأسباب عدة تتمثل بأن قواعد الاختصاص هي قواعد تتعلق بالنظام العام لا يجوز مخالفتها أو تعديلها،و كذلك فإن حالة الاستعجال لا تبرر للإدارة مخالفة قواعد الاختصاص ما لم تصل هذه الحالة إلى مرتبة الظروف الاستثنائية، ومن ثم تتحول إلى حالة ضرورة تبرر هذه المخالفة تحت رقابة القضاء، وتطبيقاً لذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري في مصر في حكم لها (بإلغاء القرار الصادر عن محافظ الجيزة بالاستيلاء على مساحة أرض مملوكة لثلاثة مواطنين بدعوى إقامة محطة مياه ميكانيكية وآبار ارتوازية، بسند من القول في حكمها بأن قانون نزع الملكية للمنفعة العامة يتضمن النص على أنه فيما عدا الأحوال الطارئة أو المستعجلة التي تقتضي الاستيلاء المؤقت على العقارات اللازمة لإجراء أعمال الترميم والوقاية وغيرها، يكون الاستيلاء بقرار من رئيس الجمهورية وأن لرئيس الوزراء تفويضاً خاصاً في هذا الاختصاص وأنه ليس من سلطة المحافظ)[2].

مما يكشف عن نية المشرع الصارمة في الالتزام بقواعد الاختصاص، والقضاء على أي محاولة من قبل الإدارة للمساس بها أو الافتئات عليها، والتشدد أيضاً في شروط قبول دعوى

---

(1) عزيز، هاني، الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص17.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم 208 لسنة 24 ق، جلسة 1983/3/19. أشار إليه مؤلف: الطماوي، سليمان، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص697.

إلغاء القرار الإداري؛ حتى لا يفتح المجال أمام كل من لديه غرض في الإساءة للإدارة وتعطيل عملها[1].

واستناداً لما تقدم، فإن القرار الإداري يعتبر باطلاً إذا كان مخالفاً لقواعد الاختصاص التي حددها المشرع للإدارة؛ بل قد يمتد هذا الحكم لتقرير انعدام القرار محل الطعن، إذا كان قد صدر بالمخالفة الجسيمة لقواعد الاختصاص بلغ حد غصب السلطة، مما يفقده كل مقومات وجوده ليصبح عملاً مادياً بحتاً، والفارق بين الحالتين أمر يتحكم فيه القضاء الإداري غير أنه يمكن القول بأن أحوال غصب السلطة تتمثل وفقاً لتحليل الغالب الأعم من أحكام القضاء في اعتداء سلطة عامة على أعمال سلطة عامة أخرى تشريعية أو تنفيذية أو قضائية، وفي ممارسة شخص عادي ليست له صفة الموظف العام لبعض أعمال الوظيفة الإدارية، وأخيراً في اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة لها بها، وفي مثل هذه الحالات يتجاوز التعدي مرتبة عدم الاختصاص ليبلغ درجة غصب السلطة، فتنزع من القرار صفته الإدارية وتخضعه بالتالي لاختصاص المحاكم العادية، وقد يقتصر عدم الاختصاص على تجاوز الحدود التي تفصل بين الهيئات الإدارية المختلفة وفي مثل هذه الأحوال، لا يفقد العمل صفته الإدارية ويبقى للمحاكم الإدارية ولايتها عليه[2].

وفي جميع الأحوال نحن أمام قرار إداري قد صدر معيباً لمخالفة الإدارة لقواعد الاختصاص في إصداره، فكانت النهاية الطبيعية التي يؤول إليها أي قرار باطل، وقد كان في

(1) الجرف، طعيمة، رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة العامة – قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص234.

(2) أبوالعينين، محمد ماهر (1996). دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري،القاهرة: دار النهضة العربية، ص25.

إمكان الإدارة تفادي هذا الجزاء، بالتزامها بما فرضه عليها المشرع من قيود وضوابط لممارسة اختصاصها.

على ضوء ما تقدم سيتناول الباحث في هذا الفصل مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية عيب عدم الاختصاص، من حيث تعريفه وعلاقته بأوجه الطعن الأخرى في القرار الإداري، وأهم الاستثناءات الواردة عليه.

المبحث الثاني: بيان أنواع ودرجات عيب عدم الاختصاص بحسب تقسيمها فقهاً وقضاءً، ومن ثم التمييز بين صورتي عيب عدم الاختصاص وأهمية ذلك.

المبحث الأول

ماهية عيب عدم الاختصاص

يعد عيب عدم الاختصاص من أهم عيوب القرار الإداري وأقدمها ظهوراً من الناحية التاريخية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، إضافة إلى ارتباطه بالنظام العام مع ما يترتب على ذلك من نتائج مثل أن على القاضي الإداري التصدي لعيب عدم الاختصاص في كل وقت وفي أي مرحلة من مراحل الدعوى ولو لم يثره المدعي كسبب من أسباب الإلغاء، والاختصاص من النظام العام وللمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها ولو لم يطلب أحد الخصوم ذلك[1]، وقد قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر في هذا الشأن مبدأً هاماً ذكرت فيه أنه (إذا فقد القرار أحد أركانه الأساسية اعتبر معيباً، سواء اعُتبر الاختصاص أحد أركان القرار أو أحد مقومات الإدارة التي هي ركن من أركانه – صدور القرار من جهة غير منوط بها إصداره قانوناً يعيب ركن الاختصاص لما في ذلك من افتئات سلطة على سلطة أخرى – عيب عدم الاختصاص من النظام العام – للمحكمة أن تحكم به من تلقاء نفسها حتى ولو لم يثره أصحاب الشأن)[2].

حيث ورد بنص الحكم (ومن حيث إنه في ضوء ذلك تكون دعوى المدعى بطلب إلغاء القرار – والاتفاق منعقد على أنه سواء اعُتبر الاختصاص أحد أركان القرار أم أحد مكونات الإدارة، التي– هي ركن من أركانه– فإن صدور القرار من جهة غير منوطة بإصداره قانوناً يعيب ركن

(1) القبيلات، حمدي، **الوجيز في القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص323.

(2)حكم المحكمة الإدارية المصرية في الطعن الإداري رقم 41 لسنة 23 ق، جلسة 1982/1/12، أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، مرجع سابق، ص528.

الاختصاص؛ لما في ذلك من افتئات على سلطة أخرى، كما أن الفقه والقضاء الإداري متفقان على أن عيب الاختصاص هو العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام).

كما أنه لا يجوز تصحيح القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص أو إجازته بإجراء لاحق من السلطة الإدارية المختصة به قانوناً؛ بل يجب صدور قرار جديد بإجراءات جديدة تتوافر فيه شروط القرار الإداري الصحيح، وفي هذه الحالة فإن صدور القرار الجديد لا يجعله نافذاً إلا من تاريخ صدوره لا من تأريخ صدور القرار الأول، وهذا ما قرره مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه، أما مجلس الدولة المصري فلم تتفق محاكمه على مبدأ موحد في هذه الخصوصية، فمحكمة القضاء الإداري يتفق قضاؤها مع قضاء مجلس الدولة الفرنسي، فهي تقرر في أحكامها إلغاء القرار الصادر من الجهة غير المختصة ولو تم اعتماده بالتصديق عليه من الجهة الإدارية المختصة.

أما المحكمة الإدارية العليا في مصر فإنها تعتد بالتصديق اللاحق على القرار الصادر من الجهة غير المختصة بإصداره، وتذهب إلى أن مثل هذا التصديق من الجهة المختصة يزيل عيب عدم الاختصاص الذي شاب القرار الإداري[1].

أما محكمة العدل العليا الأردنية السابقة فقد تبنت الموقف السابق الذي توصلت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية حيث ذهبت إلى إجازة تصحيح القرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص بإجراءات لاحقة[2].

---

(1) البناء، محمود عاطف (1978). **القضاء الإداري "دعوى الإلغاء ودعوى التعويض"**،(د.ط)، القاهرة: دار الفكر العربي، ص65.

(2) كنعان، نواف، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص253.

وفي ليبيا فقد تبنت المحكمة العليا الاتجاه الذي سلكه مجلس الدولة الفرنسي وقضاء محكمة القضاء الإداري المصرية، بأنه لا يمكن تصحيح القرار الذي ولد مشوباً بعيب عدم الاختصاص بإجراء لاحق من الجهة المختصة بإصداره، إذا يجب على هذه الجهة إذا ما أرادت تصحيح القرار أن تباشر اختصاصها ابتداءً بإصدارها قرار جديد(1).

المطلب الأول

مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

تعد فكرة الاختصاص نتيجة من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات، فالفصل لا يعني تحديد الاختصاص للسلطات العامة الثلاث فحسب بل يعني أيضا ما يتتبع ذلك من توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة، وتوزيع الاختصاصات الإدارية في الدولة إما أن يقوم على أساس مركزي أو على أساس لا مركزي.

الفرع الأول

تعريف عيب عدم الاختصاص

يعتبر الاختصاص العنصر الأول والمستمد من الركن الأول أيضاً والهام من أركان القرار الإداري، ولم يعد خافياً ما أولاه المشّرع به من اهتمام بالغ، وتأنًّ واضح في توزيع الاختصاصات المنوطة بالهيئات العامة في الدولة، وأداته في ذلك الدستور والقانون بمعناه الواسع مما يجعل التعرف على عيب عدم الاختصاص من أوضح العيوب التي قد تصيب القرار خلافاً لباقي العيوب الأخرى.

---

(1) الجمهي، خليفة سالم، **أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي**، مرجع سابق، ص345.

والقاعدة أن الهيئات العامة لا تملك أن تمارس تصرفاً يكون صحيحاً شرعاً ومنتجاً لآثاره القانونية، ما لم يصدر هذا التصرف في حدود الضوابط المقررة لاختصاص هذه الهيئات؛ لأن قواعد الاختصاص هي التي تقرر الرخص القانونية للهيئات العامة لكي تمارس نشاطاً معيناً على صورة تضمن شرعية هذا النشاط وتؤكد صحته قانوناً، وعليه ،فإن مجاوزة قواعد الاختصاص يوصم القرار الإداري الصادر بعيب عدم الاختصاص[1].

وبالرجوع سلفاً لتعريف الاختصاص[2] فإنه –وبمفهوم المخالفة–، يمكن تعريف عيب عدم الاختصاص بأنه "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر"[3].

أو كما يعّرفه البعض بأنه "صدور القرار من شخص أو هيئة لا تملك القدرة القانونية على إصداره طبقاً للقواعد المنظّمة لاختصاص الهيئات العامة وما يتفرع عنها من أجهزة مختلفة"[4].

ويعّرف كذلك على أنه "عدم القدرة قانوناً على اتخاذ تصرف معين" ويعتبر القرار الإداري مشوباً بعيب عدم الاختصاص "إذا كان لا يدخل في نطاق الإمكانيات القانونية للشخص الذي أصدره"[5].

ويظهر جلياً من هذا التعريف أن عدم الاختصاص يتحقق إذا مارس أحد أفراد السلطة الإدارية عملاً لم يعطه القانون حق ممارسته، أو إذا صدر هذا العمل أو التصرف من فرد عادي

---

(1) أبوالعثم، فهد عبدالكريم (2015). **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**،(د.ط)، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص305.

(2) يراجع ص19 من هذا البحث.

(3) الطماوي، سليمان، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص696.

(4) الجرف، طعيمة، **رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة العامة – قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص243.

(5) عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص584.

ليست لـه صـفة بمباشـرة أعمـال السـلطة الإداريـة، أضـف إلـى ذلـك أيضـاً حالـة صـدور القـرار أو التصرف من صاحب الولاية بـه ،إلا أنـه قد تجاوز النطـاق الزمنـي أو المكانـي أو حتـى الموضـوعي لهذا الاختصاص، فالإدارة تتجاوز سلطتها إذا خالفت قواعد الاختصاص بجانب باقي أوجه الطعن الأخرى على القرار الإداري ،مناط دعوى الإلغاء ،والتي جاءت من صنع مجلس الدولة الفرنسي، إلا أن أولها على الإطلاق هو عيب عدم الاختصاص، حيث كانت المحاكم الفرنسية لا تراقب إلا ما يطلق عليه الفقه بالشرعية الخارجية، فوسيلة الإلغاء الأكثر أهمية أي مخالفة القانون لموضوع أو لمضمون القرار (المشروعية الداخلية) للقرار لم يقرها مجلس الدولة الفرنسي إلا عن طريق دعوى القضاء الكامل[1].

أما في القانون المصري فقد ظهرت أسباب الإلغاء دفعة واحدة وذلك نتيجة تدخل المشرع والنص صراحة في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الحالي التي حصرت أسباب الإلغاء بـالقول :(ويشـترط فـي طلبـات إلغـاء القـرارات الإداريـة النهائيـة أن يكـون مرجـع الطعـن: عـدم الاختصاص أو عيب الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة)، وفـي الأردن سلك المشرع نفس مسلك المشّرع المصـري فـنص صـراحة فـي المادة 8/أ من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 على عيوب القرار الإداري التي يترتب عليها إلغاؤه حيث نصت على ذلك بالقول (ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية: عدم الاختصاص، مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها

---

(1) أبوالعينين، محمد ماهر، **تطور قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص97.

أو تأويلها، واقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل، وإساءة استعمال السلطة وعيب السبب)[1].

وقد أشارت المادة الثانية من قانون 88 لسنة 71 في شأن القضاء الإداري الليبي إلى أوجه الطعن بالإلغاء بقولها (يشترط لقبول الطلبات المنصوص عليها في البنود 2، 3، 4، 5، 6 من الفقرة السابقة "طلبات إلغاء القرارات الإدارية" أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة)[2].

وهدياً على ذلك فإن مناط إثارة عيب عدم الاختصاص، هو الوظيفة العامة والتي يدور معها هذا العيب وجوداً وعدماً، فما قد يصدر من تصرف عن شخص لا ينطبق عليه هذا الوصف، لا يثار بشأنه مسألة الاختصاص، حيث يكون مصيره الطبيعي هو الانعدام، فيما عدا بعض الحالات التي تمثل خروجاً على هذا المبدأ كحالة الموظف الفعلي[3].

ومع ذلك، فإن المشرع قد يخرج بعض الأمور من اختصاص جميع السلطات العامة في الدولة بواسطة الدستور أو القانون، فإذا حدث انتهاك لهذه الموضوعات فإنه لا يعتبر انتهاكاً للاختصاص، وإنما يدخل في نطاق مخالفة القانون، ويتمثل ذلك في النصوص الدستورية التي تحرم المصادرة العامة للأموال، وتلك التي تحظر إبعاد أو تسليم اللاجئين السياسيين[4].

---

(1) كنعان، نواف، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص247.

(2) الحراري، محمد عبدالله، **الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي**، مرجع سابق، ص195.

(3) الجبوري، ماهر صالح علاوي (2009). **مبادئ القانون الإداري**، (د.ط)، بغداد: مكتبة السنهوري، ص164.

(4) عبدالله، عبدالغني بسيوني، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص575.

وباستقراء التعريف السابق لعيب عدم الاختصاص، فإنه لا يظهر إلا إذا صدر القرار من غير مختص، إما لصدوره من غير مختص بموضوع القرار، أو أنه قد أصدره في زمان ليست له ولاية إصداره فيه أو كان مكان تنفيذ القرار يخرج عن حدود ولايته المكانية، وهو التعريف الضيق لعيب عدم الاختصاص لمخالفته لقواعد توزيع الاختصاص، لهذا يقتصر عدم الاختصاص على الحالات التي يكون فيها القرار صادراً من شخص آخر، غير الشخص الذي حدّدته وعيّنته قواعد توزيع الاختصاص، وعليه، فلا يتعلق عيب عدم الاختصاص بمحل القرار وموضوعه إذ يعتبر هذا القرار مشروعاً فيما لو كان صادراً من الموظف المختص قانوناً[1].

وفي هذه الحالات الأربع يكون القرار معيباً بعيب عدم الاختصاص، إما الشخصي أو الموضوعي أو الزماني أو المكاني ويتعين إلغاؤه وقد أشارت المحكمة العليا الليبية "الدائرة الإدارية" في حكم لها في ذات المعنى (يكون باطلاً كل قرار إداري يصدر مشوباً بعيب عدم الاختصاص الشخصي أو الموضوعي أو الزماني أو المكاني)[2].

يجدر التنويه إلى حالة خاصة تتعلق بعيب عدم الاختصاص الذي قد يلحق بالقرار الضمني وهذا النوع من القرارات يأتي نتيجة لسكوت الإدارة الذي يسبقه، ويمثل هذا السكوت الأساس القانوني له وشرطاً ضروري لوجوده، حيث يجد القرار مصدره في هذا السكوت ولكنه يبقى متميزاً عنه تماماً، إذ توجد بين السكوت والقرار علاقة تبعية ويكتسب كل منهما القيمة القانونية من الآخر، ووسيلة توُّحدِهما هي المدة القانونية الممنوحة للإدارة للرد على الطلب المقدم لها دون أن

---

(1) انظر: شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الإداري**، ج2، مرجع سابق، ص 690.

(2)حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 4/1ق. بجلسة 1985/6/14، أشار إليه مؤلف: الجهمي، خليفة سالم، **أحكام القضاء ومبادئ القضاء الإداري الليبي**، مرجع سابق، ص350.

يكون السكوت شكلاً من أشكال إصدار القرار أو شرطاً لازماً لصدوره، وإن كان سكوت الإدارة لا يعتبر في كل الأحوال قراراً ضمنياً[1].

فحتى يكون هذا السكوت منتجاً لعمل قانوني فلا بد من صدور تصرفات أو إجراءات عن إرادة الشخص صاحب المصلحة، تتم هذه الإجراءات برد الفعل السلبي الذي يصدر عن الإدارة، وهو ما يُخضِع هذا القرار لنفس القواعد التي يخضع لها القرار الصريح حيث تتوافر فيه كل خصائص القرار الصريح ،ويخضع لكافة القواعد التي تحكم إصداره، فتلتزم الإدارة من حيث المبدأ في جميع الحالات، سواءً عند إصدارها القرار الصريح، أو التزامها السكوت المؤدي للقرار الضمني بالمحافظة على ذات القواعد، غير أن هذه القاعدة لا يمكن أن تطبق على إطلاقها على كافة أركان القرار حيث أن منها ما يتعارض مع فلسفة القرار الضمني وهي أنه مجرد افتراض لا وجود مادي له[2].

لذا يظل القرار الضمني خاضعاً لرقابة قاضي الإلغاء شأنه في ذلك شأن القرارات الصريحة التي اكتملت أركانها، من حيث امتدادها لرقابة المشروعية الخارجية، أي لقواعد الاختصاص والشكل، وكذلك رقابة المشروعية الداخلية التي تنصب على محل القرار وما يرتبط به من أركان.

أما رقابة المشروعية الخارجية، ففيما يتعلق بعيب عدم الاختصاص، فقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى أن تقديم الطلب على سبيل الخطأ إلى جهة إدارية غير مختصة، لا يحول دون وجود القرار الإداري الضمني حتى لو لم تقم تلك الجهة بتحويل الطلب إلى الجهة الإدارية المختصة رغم أنها ملزمة بذلك، ورغم أن عدم التحويل يعد في حقيقة الأمر مساوياً في هذه الحالة

---

(1) انظر: القبيلات، حمدي (2010). **القانون الإداري**، ج2،(ط1)، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ص77.

(2) هلال، سعيد إبراهيم عطية (2015). **النظام القانوني للقرار الإداري السلبي**، ط1، القاهرة: دار الحقانية للنشر ص68.

لمخالفة قواعد الاختصاص، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد تغاضى عن مسألة الاختصاص في تلك الحالات، واعتبر أن عدم قيام الجهة الإدارية غير المختصة التي قُدم لها الطلب بتحويل هذا الطلب إلى الجهة المختصة لا يمنع من وجود القرار الضمني ،ويحكم في هذه الحالات في الموضوع ولا يثُير مسألة عدم اختصاص مُصدر القرار ويهدف من ذلك التيسير على المتقاضين لرفع الدعوى القضائية، بمنع السلطات الإدارية من التزام الصمت حيال ما يقدم إليها من طلبات[1].

أما مجلس الدولة المصري فقد ذهب في البداية لنقيض ذلك، واعتبر أن التظلم لغير الجهة المختصة لا يولّد قراراً ضمنياً بالرفض لمضي المدة المحددة، وبالتالي فإن مثل هذا التظلم لا يجدي في قطع المدة، وإمعاناً في هذا الاتجاه قَّررت محكمة القضاء الإداري في حكم لها (أن شرط التظلم الذي ينقطع به الميعاد أن يقدم للجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية لها وليس ذلك شأن التظلم الذي قدم في قرار ترقية المدعي إلى وكيل الوزارة بينما القرار صدر من الوزير)[2].

إلا إن مجلس الدولة المصري قد عدل عن مسلكه السابق في أحكام تالية وطبق فكرة مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بالتظلمات المقدمة ضد قرارات اللجان القضائية إلى جهة غير مختصة[3].

وقد سلكت كل من المحكمة العليا الليبية ومحكمة العدل العليا الأردنية السابقة في أحكامها مسلك كل من مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري، ففي حكم للمحكمة العليا الليبية

---

(1) أبوالعينين، محمد ماهر (2013). **ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي**، ط1،القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية، ص133.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصري، دعوى رقم 61/175 – 1961/1/18، أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القضاء الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص426.

(3) عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القضاء الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص427.

والصادر في 1980/6/28م، حيث قالت (من القواعد القانونية المستقرة أن رفع الدعوى إلى جهة قضائية يقطع سريان مدة السقوط، ولو كانت الجهة القضائية التي رفعت إليها الدعوى أولاً غير مختصة متى كان الخطأ في رفعها مغتفراً، وينفتح لطالب الإلغاء ميعاد جديد قدره ستون يوماً يبدأ من تاريخ الحكم في الطعن الأول... أو من تاريخ إعلانه به)[1].

وتطبيقاً لذلك أيضاً ما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في حكم لها في ذات المعنى حيث قالت (... لقد نصت المادة 23 من قانون محكمة العدل العليا على أنه إذا لم يحضر المستدعي امام المحكمة في الموعد المحدد للمباشرة في النظر في دعواه أو تخلف عن حضور الجلسات دون عذر مشروع تقبله المحكمة فتقرر المحكمة ردها على أنه يحق لذلك الشخص تقديم دعوى جديدة... والمقصود بهذه المادة كما استقر على ذلك اجتهاد محكمتنا في العديد من قراراتها أنه يحق للمستدعي إقامة دعوى جديدة فيما إذا كانت الدعوى قد ردت خلال مدة الطعن أما إذا كانت الدعوى السابقة قد ردت بعد انتهاء مدة الطعن فتكون هذه الدعوى مقدمة بعد فوات الميعاد القانوني لأن إقامة الدعوى وردها لا يقطع مدة الطعن....)[2].

يبقى أن نشير إلى أنه على الرغم من تعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام، فإن دعوى الإلغاء المستندة لهذا العيب لا تعتبر استثناءً من شرط ميعاد الطعن بالإلغاء (ستون يوماً) فمضي هذا الميعاد يحصن القرار الإداري، ضد السحب والالغاء الإداري والإلغاء القضائي، ولو كان القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص، إلا في حالة ما إذا كانت مخالفة قواعد الاختصاص

---

(1)حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 8/17ق، بجلسة 1980/6/28، أشار اليه مؤلف: الحراري، محمد عبدالله، **الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي**، مرجع سابق، ص185.

(2)حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 17 في القضية رقم 96/8، بتاريخ 1996/7/16، أشار إليه مؤلف: كنعان، نواف، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص239 – 240.

جسيمة، تهوي لجسامتها بالقرار لحد الانعدام، فلا يتحصن مثل هذا القرار المنعدم بفوات مدة معينة، ويجوز الطعن عليه في أي وقت دون تقيد بميعاد، وهو ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحكامها الصادرة في هذا الشأن، ونذكر منها على سبيل المثال ما قررته من أنه (إذا كان القرار الإداري قد صدر من غير مختص فإنه يتعين التفرقة بين عيب عدم الاختصاص البسيط وعيب عدم الاختصاص الجسيم؛ حيث إن العيب الأول يصِمُ القرار بالبطلان، ومن ثم فإنه يتحصن بمرور ستين يوماً على صدوره، أما العيب الثاني فيصم القرار بالانعدام مما يسوغ سحبه في أي وقت دون التزام بالمدة المشار إليها – صدور قرار من مدير أحد المصانع بترقية أحد العاملين بالمصنع ودون عرض الأمر على المؤسسة التي يتبعها المصنع ودون عرضه على لجنة شؤون العاملين بها يعتبر قراراً منعدماً يجوز سحبه في أي وقت)[1]. كما قَّررت في ذات المعنى محكمة العدل العليا الأردنية السابقة إلى أنه (من القواعد التي استقر عليها الفقه والقضاء أنه لا يجوز سحب القرارات الإدارية الفردية بعد انقضاء ميعاد الطعن، ما لم تكن تلك القرارات منعدمة أو صادرة بناءً على سلطة مقيدة)[2].

وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة العليا الليبية، من ذلك ما جاء في حكمها الصادر بتاريخ 2006/6/25 في الطعن الإداري رقم 51/70ق بأن (قضاء هذه المحكمة جرى على أن

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 820 لسنة 20ق، جلسة 1981/5/24، أشار إليه مؤلف: الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص359.

(2) حكم محكمة العدل العليا رقم 80/41 للسنة 89، أشار إليه مؤلف: الزعبي، خالد سمارة (1999). القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، ط2، عمان: در الثقافة للنشروالتوزيع، ص232.

عيب عدم الاختصاص الجسيم من العيوب التي تجعل القرار الإداري باطلاً لا يتقيد الطعن فيه بالإلغاء بميعاد الستين يوماً)(1).

الفرع الثاني

علاقة عيب عدم الاختصاص بغيره من عيوب القرار الإداري

بالرغم من الأهمية الخاصة لعيب عدم الاختصاص-كما أوضحنا ومنعاً للتكرار-، إلا أنه لا يخرج عن كونه عيباً ضمن عيوب أخرى قد تلحق بالقرار الإداري، وتكون سبباً للطعن عليه بالإلغاء، منفردة كلاً على حدة، أو مجتمعة لوجود أكثر من عيب قد لحق به.

وتمييز هذا العيب عن غيره من العيوب إنما يعود للطبيعة الخاصة به لتعلقه بالنظام العام، ولا يعني استقلاليته عن باقي العيوب، بل إنها جميعاً بما فيها عيب عدم الاختصاص تدخل في نطاق فكرة واحدة، وهي مخالفة القانون(2)، أي أن القرار الإداري إذا صدر عن غير مختص فهو بهذا يكون قد صدر مخالفاً للقانون فيما يتعلق بقواعد الاختصاص، إذ إن القانون هو الذي حدّد تلك القواعد، وإذا لم تتبع في إصداره الإجراءات والأشكال المقررة لإصداره فهو أيضاً يكون قد خالف القانون، وإذا بني على سبب غير مشروع، أو كان محله مخالفاً للقانون أو استهدف غاية أخرى غير المصلحة العامة كان كذلك، أي أن مخالفة القانون بمعناه الواسع هنا، يعد الجامع المشترك والمصلحة المباشرة بين تلك العيوب جميعاً(3).

---

(1) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 51/70، أشار إليه المؤلف: الجهمي، خليفة سالم، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبيي، مرجع سابق، ص351.

(2) عزيز، هاني، الوسيط في القضاء الإداري، ج1، مرجع سابق،ص 14.

(3) الجرف، طعيمة، **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة**، مرجع سابق، ص235.

هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن عيب عدم الاختصاص يرتبط مع غيره من العيوب في تقسيم أوجه الطعن بالإلغاء، والتي اختلفت بحسب الفقه والقضاء سواء في فرنسا أو مصر؛ حيث ظهرت عدة تقسيمات لأوجه الطعن، منها ما استند إلى رقابة المشروعية الخارجية للقرار والذي شمل عيبيْ عدم الاختصاص والشكل، ورقابة المشروعية الداخلية والذي شمل عيب مخالفة القانون والانحراف بالسلطة، ومنها ما قسّم هذه العيوب بحسب تعلقها بالجانب الشكلي للقرار، وهنا اجتمع أيضاً عيب عدم الاختصاص مع عيب الشكل، في حين احتوى الجانب الموضوعي على باقي العيوب الأخرى، إلى غيرها من التقسيمات التي تبناها الفقه، مما يشير في مجموعها إلى وجود ارتباط وثيق بين عيب عدم الاختصاص وباقي العيوب الأخرى[1].

وبالنظر إلى مفهوم عيب عدم الاختصاص بمعناه الواسع والضيق، نجد أن هناك تداخلاً واضحاً بينه وبين عيوب القرار الإداري الأخرى، ويقصد بعيب عدم الاختصاص بمعناه الضيق هو أن يصدر القرار من شخص غير ذلك الشخص الذي ينص القانون على اختصاصه بإصدار القرار، وبهذا المعنى يكون القرار صحيحاً من حيث المضمون؛ بحيث يمكن اعتباره مشروعاً عندما يصدر من الشخص المختص قانوناً، ويكون القرار غير مشروع ومشوب بعيب عدم الاختصاص فقط، عندما يصدر من شخص غير مختص قانوناً، أما عدم الاختصاص بمعناه الواسع فيشمل إلى جانب الصورة السابقة حالات يكون فيها القرار معيباً من حيث مضمونه ومحتواه، ومن ذلك أن تتنكر السلطة المختصة أصلاً لاختصاصها ،وتقف موقفاً سلبياً حيث كان يتعين عليها التصرف، وهذه الحالات تتأرجح بين عيب عدم الاختصاص وعيب السبب الذي تستند إليه السلطة في اتخاذ موقف سلبي، ثم إن هناك حالات تتنكر فيها السلطات المختصة للقواعد التي تحدد أسلوب وطريقة

---

(1) عبدالله، عبدالغني بسيوني (1983). **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة**، (د.ط)، الإسكندرية: منشأة المعارف، ص16.

ممارسة السلطة، كأن تدعي السلطات ضرورة استشارة هيئة معينة وهي غير ملزمة بذلك أو تعلق تصرفها على موافقة أو تدخل هيئة أخرى دون سند قانوني لهذا التعليق وهذه الحالات تتأرجح بين عيب عدم الاختصاص وعيب الإجراءات، إلى جانب ذلك قد تخرج السلطة على قواعد الاختصاص من حيث الزمان، باتخاذ قرار ذي أثر رجعي أو ذي أثر مستقبل[1].

وفي بعض الأحيان يتداخل عيب عدم الاختصاص مع عيب الشكل تحديداً، ويظهر ذلك في حالتين:

الأولى: عندما يوجب القانون صدور الاقتراح باتخاذ القرار من جهة معينة.

الثانية: عندما يشترط أخذ رأي جهة معينة قبل إصداره.

ففي هاتين الحالتين تكون الإدارة مقيدة في عملية اتخاذ القرار ويجب عليها الانتظار حتى تبادر الجهة التي منحها القانون حق الاقتراح أو الرأي قبل إصداره[2].

فالمشّرع عند تحديده لعنصر الاختصاص، بأنه – في بعض الأحيان- يعطي الاختصاص بموضوع معين لأكثر من جهة أو عضو، وفي هذه الحالة يتعين لصحة القرار التزام الإدارة بذلك، وإلا عُدَّ قرارها باطلاً لعدم استيفائه الشكل الذي يتطلبه القانون، حتى ولو لم يكن هذا الرأي في حد ذاته ملزماً لها، إذ إن ذلك وحده لا يبرر إغفال هذا الإجراء طالما كان القانون قد نص عليه لأغراض تتعلق بالمصلحة العامة، فإذا خالفت الإدارة هذا الشرط وصدر القرار كان معيباً بعيب الشكل وليس عيب عدم الاختصاص، فعلى الرغم من أن تمرير القرار على الجهة التي اشترطها

---

(1) عبدالوهاب، محمد رفعت (2000). **القضاء الإداري**، الكتاب الثاني،(د.ط)، الإسكندرية : دار المطبوعات الجامعية، ص550.

(2) الحلو، ماجد راغب، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص344.

المشّرع لأخذ الرأي قبل إصداره يعطيها اختصاصاً في عملية الإصدار حتى ولو لم يكن رأيها وجوبياً، إلا إن عملية أخذ الرأي في حد ذاتها تمثل إجراءً شكلياً يترتب على تخلفه تعيب القرار بعيب الشكل لا في الاختصاص(1).

ولمجلس الدولة المصري قضاء غني في هذا الصدد، نذكر منه على سبيل المثال حكمه الصادر في 19 فبراير 1990 والذي يقول فيه (... إنه وإن كان رأي لجنة شؤون الموظفين استشارياً يملك الوزير الأخذ به أو طرحه جانباً غير أنه يلزم لصحة القرار الذي يتخذه الوزير... الرجوع إليها لإجراء المفاضلة بين المطعون عليهما وبين المدعى وزميله قبل إصدار القرار المطعون... فلذلك أمر لازم يترتب على إغفاله إهدار الضمانات التي كفلها القانون، من إيجاد اللجنة المذكورة بجانب الوزير ليستعين برأيها ومشورتها في تعريف أحوال الموظفين، وهذا مما يعيب القرار ويبطله)(2).

ومن تطبيقات ذلك أيضاً ما جاء في قرار المحكمة العليا الليبية الصادر بتاريخ 1977/3/17 في الطعن الإداري رقم 23/39ق بقولها: (ومن حيث إنه يجوز للمشرع بدلاً من أن يعهد إلى لجنة بإصدار القرار أن ينشئ لجنة ويوجب على مُصِدر القرار أن يستطلع رأيها، قبل إصدار القرار، وقد يجعل المشرع رأي هذه اللجنة ملزماً، وفي هذه الحالة يتعين على مُصِدر القرار أن يتقيد برأي اللجنة، ويترتب على مخالفة رأيها بطلان القرار، ويذهب رأي آخر إلى انعدامه، ومن حيث أنه سواء اعتبرت لجنة البت في طلبات إعادة قيد المحامين نفاذاً لأحكام القانون رقم 1972/82 بإعادة تنظيم مهنة المحاماة هي صاحبة القرار الإداري بالقيد في الجداول، أو اعتبر

---

(1) الجهمي، خليفة سالم، **أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي**، مرجع سابق، ص371.

(2) حكم مجلس الدولة المصري في القضية رقم 607 لسنة 5ق، أشار إليه مؤلف: الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص276.

قرارها مجرد رأي ملزم، فإن القضاء الإداري مستقر على أن مخالفة رأي اللجنة يؤدي حتماً إلى بطلان القرار)[1].

ونرى أن أستشارة جهة أخرى قبل اتخاذ القرار يهدف المشّرع من ورائه إلى تحقيق درجة المواءمة؛ لأن الجهة الي تستشار هي أدرى بمدى جدية القرار وإذا رأينا غير ذلك فربما يكون قيداً وُضِع على جهة الإدارة وغلاً ليدها.

كما أكدت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة على ذلك في حكمها الصادر بتاريخ 1983/1/12 والذي جاء فيه (إن وزير الداخلية قد أصدر قراره المشكو منه، دون تسبيب، فيكون قد خالف القانون، إذ إنه إذا فرض المشرع على الإدارة قبل إصدار قرار معين استشارة فرد أو هيئة من الهيئات، يتعين عليها القيام بهذه الشكلية قبل إصدار القرار، حتى لو أن الرأي في ذاته غير ملزم للإدارة، وإن إغفاله إهدار لضمانات كفلها القانون من إيجاد رأي ليستعين به كضمانة من الضمانات التي قررها المشّرع لصالح الأفراد، ينبني على ذلك بطلان القرار الإداري الذي لم يراع ما ذُكر)[2].

إلا أنه لا يجوز الخلط بين مخالفة قواعد الاختصاص ومخالفة قواعد الشكل، حيث يكون معيار التفرقة في مثل الحالات السابقة بتحديد مُصدر القرار، فكما سبق القول إن أخذ رأي جهة معينة قبل إصدار القرار وإن كان إجراءً لازماً يترتب على تخلفه عيب في شكل القرار، فلا يقف الأمر عند هذا الحد بل يلزم النظر إلى رأي هذه الجهة فيما إذا كان استشارياً أو ملزماً، وفي الحالة الأخيرة تصبح تلك الجهة ممن أعطاها القانون الاختصاص في إصدار القرار بالاشتراك مع جهة

---

(1) مجلة المحكمة العليا الليبية، س13، ع4، ص24.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في 1983/1/12 أشار إليه مؤلف: شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، ج2، مرجع سابق، ص776.

الإدارة، مما يعني أن عدم أخذ رأيها يعيب القرار، علاوة على عيب الشكل بعيب عدم الاختصاص[1].

وعليه، فإن الهيئات الاستشارية على الرغم من كونها أجهزة إدارية معاونة أو مساعدة فإنها توجد لتباشر اختصاصاً معيناً، ومباشرة هذا الاختصاص يظهر إما في صورة استشارة أو اقتراح، وعلى ضوء هذا المفهوم يتعين البحث في علاقة الاستشارة والاقتراح الملزم باختصاص صاحب الحق في إصدار القرار.

فبالنسبة للاستشارة الملزمة فإن التجاء السلطة صاحبة الحق لهذه الهيئة في هذه الحالة لا يُعد دعوة منها للاشتراك في اختصاصها؛ وإنما يعد دعوة منها لمباشرة اختصاص الهيئة الاستشارية والتي كانت متوقفة ومشروطة بهذه الدعوى، ومن ثم فإنه عندما تصدر استشارتها تكون بذلك قد قامت بعمل ألزمها القانون القيام به، بصرف النظر عما إذا كانت السلطة طالبة الاستشارة قد التزمت بها أم خالفتها، حيث إن ذلك يتعلق بالأثر المترتب على القرار من حيث صحته أو بطلانه.

أما بالنسبة للاقتراح الملزم ويعرف الاقتراح بأنه مجرد مبادرة من جانب الهيئة الاستشارية لدعوة السلطة صاحبة الاختصاص لإصدار قرار معين بالاقتراح الصادر منها، أما التزام السلطة الإدارية بمضمون الاقتراح الملزم في الحالات التي تلزم به يُعد أثراً مترتباً على هذا الاقتراح، وما أضفاه عليه النص المستمد منه، دونما اختلاط بين اختصاصها واختصاص الهيئة الاستشارية التي بدأت الاقتراح.

---

(1) الطماوي، سليمان (1973). **مبادئ القانون الإداري**، ج2،(د.ط)، القاهرة : دار الفكر العربي، ص115.

وعليه، فإن اختصاص كل من الهيئة الاستشارية والسلطة الإدارية المختصة بإصدار القرار لا يختلطان ببعضهما ولا يقتسمان سلطة إصدار القرار فالرأي الاستشاري والقرار الإداري، كل منهما عمل مستقل عن الآخر، وإن كانا يصدران لتحقيق هدف واحد[1].

وأخيراً فقد يظهر التداخل بين مخالفة قواعد الاختصاص ومخالفة قواعد الشكل في حالة خلوّ القرار من التوقيع المجاور، وإذا ما كان ذلك يعد مخالفة لقواعد الاختصاص أم مخالفة لقواعد الشكل والإجراءات[2]، فقد أشار الدستور الأردني وبشكل صريح لقاعدة التوقيع المجاور حيث نصت المادة (40) منه على أن (الملك يمارس صلاحياته بإرادة ملكية وتكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين يبدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة) كما نصت المادة (30) من الدستور الأردني (بأن جلالة الملك مصون من كل تبعية ومسؤولية)[3].

مما يمكن القول بأن غياب التوقيع المجاور للوزير المختص أو الوزراء المختصين يشكل مخالفة لقواعد الاختصاص، لا لقواعد الشكل على الرغم من أنه يُعد التوقيع المجاور شكلاً من الأشكال الجوهرية للقرار.

---

(1) راضي، مازن ليلو (2013). **القضاء الإداري**، ط1، بيروت : المؤسسة الحديثة للكتاب، ص250.

(2) رزق، طارق عبدالرؤوف صالح، **النظرية العامة للقرارات الإدارية في التشريع الإداري الكويتي**، مرجع سابق، ص428.

(3) دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952.

المطلب الثاني

الاستثناءات الواردة على عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري

يتحقق عيب عدم الاختصاص، عندما يتولى شخص أو هيئة إدارية تصرفاً جعله المشّرع من اختصاص شخص أو هيئة إدارية أخرى، أو بعبارة أخرى عندما تكون هناك مخالفة لقواعد الاختصاص، وهذا كقاعدة عامة، إلا أنه في بعض الأحيان لا تخلو القاعدة من الاستثناء، وفي هذا الصدد فإن الاستثناءات التي لا تؤثر على صحة القرار الإداري رغم صدوره من سلطة غير مختصة، تتمثل في: نظرية الموظف الفعلي (الفرع الأول) ونظرية الظروف الاستثنائية (الفرع الثاني)، وهذا ما سيتم بيانه بالتفصيل المبين أدناه.

الفرع الأول

نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي

أو كما عُرف عنها بنظرية الموظف الظاهر، وهي حالة استثنائية وصورة من صور ممارسة الاختصاص المشروعة قانوناً، والذي أفُرد لها نظاماً قانونياً دقيقاً، لتظل القرارات الصادرة في ظلها صحيحة وسليمة وقد نجت من قبضة قاضي الإلغاء، وتؤدي لنفي صفة الغصب عن تلك القرارات[1].

والموظف الفعلي كما يعرفه العميد الطماوي "هو الفرد الذي عُين تعييناً معيباً، أو الذي لم يصدر بتعيينه قرارٌ إطلاقاً، ومع ذلك تعتبر قراراته سليمة"[2].

---

(1) الصروخ، ماليكة (1992). **نظرية المرافق العامة الكبرى**، ط2، فاس: منشورات كلية الحقوق، المغرب، ص130.

(2) الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص318.

ويعرفه الدكتور محمد ماهر أبوالعينين بأنه "الشخص الذي يشغل الوظيفة دون توافر الصفة اللازمة، لبطلان تعيينه، أو انتهاء أثره، أو لعدم وجوده من الأصل، وذلك في ظروف معينة تستوجب إضفاء الشرعية على التصرفات الصادرة منه، كما لو كانت صادرة من الموظف العام، وتتمثل تلك الظروف في توافر الظاهر أو الظروف الاستثنائية"[1].

وباقي التعريفات الفقهية لفكرة الموظف الفعلي لا تخرج عن مضمون التعريفين السابقين.

وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذه النظرية ضمناً في العديد من أحكامه دون أن يشير إليها صراحة، إذ رتّب صحة التصرفات التي تجري على بعض الحالات دون توافر الصفة اللازمة لإصدارها، وكما أخذ بها القضاء المدني الفرنسي في قضية زواج متروج (Marriages De Montrouge) وتتعلق واقعاتها بعقود زواج أجراها أحد أعضاء المجلس المحلي نتيجة تفويض غير مشروع من العمدة، ولما طعن على هذه العقود قضت في البداية المحكمة بإلغاء ثلاثة من هذه العقود في حكمها الصادر في 1883/2/23، إلا أن محكمة النقض الفرنسية ألغت هذه الأحكام وقضت بصحة هذه العقود[2].

وعليه، فإن فكرة الموظف الفعلي نشأت في كنف مجلس الدولة الفرنسي، نقلها عنه القضاء المصري حينما دعت الضرورة لإحداث المواءمة والتوازن بين مصلحة الإدارة وحقوق وحريات المتعاملين معها حسني النية، والذين تقرر لهم بموجب القرار الإداري وضعاً أو مركزاً قانونياً، من شأن المساس به أن يحدث اضطراباً في سير المرفق العام، وأن يفقد الثقة في الإدارة، ممثلة في

---

(1) أبوالعينين، محمد ماهر، **تطور قضاء الإلغاء**، ج3، مرجع سابق، ص30.

(2) حكم محكمة النقض الفرنسية 1883، أشار إليه مؤلف: أبوراس، محمد الشافعي، (د–ت)، **القضاء الإداري**،(د.ط) ، (د.م) : عالم الكتب، ص336.

موظفيها الذين يفترض فيهم وبحكم الظاهر صلاحيتهم القانونية لشغل وظائفهم التي منحتهم الاختصاص بإصدار القرارات[1].

إذاً فإن مبدأ سير المرافق العامة هو صاحب الفضل في إقرار هذه النظرية، ودفع القضاء للاعتراف بالصفة الشرعية للأعمال والتصرفات الصادرة عن الموظف الفعلي.

وبالرغم من اتفاق كلٍّ من القضائين الفرنسي والمصري في الأخذ بهذه النظرية، إلا أن القضاء المصري قد رفض تطبيقها والاستناد عليها في جميع الاحوال، ففي الوقت الذي طبق فيه القضاء الفرنسي هذه النظرية في الأوقات العادية والاستثنائية على السواء، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي (بصحة السداد الذي تم لشخص كان جالساً في المكان المخصص للتحصيل، وكان الظاهر يوحي بأنه الموظف المختص بالتحصيل). كما قضى في حكم آخر له حين هاجر المجلس البلدي لأحد القرى الفرنسية، نتيجة الغزو لألماني عام 1940، حيث تعرضت الحياة الإدارية والمرافق العامة في هذه القرية للاضطرابات والتوقف، فقام المواطنون بتشكيل لجنة منهم تولت إدارة مرافق القرية والسهر على تزويد المواطنين بالخدمات والمؤن التي يحتاجونها، وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي أعمال اللجنة التي شكّلها المواطنون والتي حلت محل الهيئات المحلية، رغم أنها سلطة فعلية وليست قانونية، مما يؤكد أن مجلس الدولة الفرنسي قد أخذ بتطبيق نظرية الموظفين الفعليين في الأوقات العادية والاستثنائية على السواء[2].

ونجد أن أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر تشير صراحة إلى رفض تطبيق نظرية الظاهر إلا في حالة الظروف الاستثنائية، رافضة تطبيقها في الأحوال العادية، ورفض ترتيب أية

---

(1) البنا، محمود عاطف، **القضاء الإداري دعوى الإلغاء ودعوى التعويض**، مرجع سابق، ص72.

(2) راضي، مازن ليلو، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص240.

آثار قانونية خاصة بالوظيفة العامة لصالح من يشغل الوظيفة قبل صدور قرار التعيين، حيث جاء في حكم لها (ومن حيث إن الذي تستخلصه المحكمة مما تقدم إنه ليس ثمة رابطة وظيفية قد قامت بين المدعى وهو متطوع للتدريس بمعهد البحوث الإسلامية والجامع الأزهر، ولا يمكن أن يعتبر قانوناً معيناً في خدمة الحكومة على وظيفة دائمة أو مؤقتة، ولم يتم تعيينه في هذه الوظيفة بالأداة القانونية ممن يملك التعيين ومن ثم فلا ينشأ له مركز قانوني يتصل بالوظيفة العامة كموظف، ولا يستحق مرتباً لِما عساه أن يكون قد أداه من خدمات... ولا يصدق في حقه القول بأنه يعتبر موظفاً فعلياً؛ لأن نظرية الموظف الفعلي لا تقوم إلا في الأحوال الاستثنائية البحتة وتحت إلحاح الحاجة إلى الاستعانة بمن ينهضون بتسيير دولاب العمل في بعض الوظائف، ضماناً لانتظام المرافق العامة، وحرصاً على تأدية خدماتها للمنتفعين بها باضطراد دون توقف)[1]. وهذا تصريح لا يحتاج لتوضيح من جانب المحكمة الإدارية العليا المصرية باستبعاد فكرة الموظف الفعلي في الظروف العادية.

ويؤكد هذا الاتجاه تعرض المشرع الجنائي المصري لهذا النوع من الأفراد الذين ينتحلون شخصية الموظف ويقحمون أنفسهم على الوظيفة ويباشرون تبعاتها لأغراض شخصية، وذلك في المادتين (155 و156) من الباب العاشر من قانون العقوبات المصري، حيث نصت المادة (155) على أن (كل من تدخل في وظيفة من الوظائف العمومية، ملكية كانت أو عسكرية من غير أن تكون له صفة رسمية من الحكومة أو إذن منها بذلك أو أجرى عملاً من مقتضيات إحدى هذه الوظائف، يعاقب بالحبس والغرامة لا تتجاوز 20 جنيهاً) إلا أن التدخل الذي يقصده المشّرع يتطلب أن يكون الجاني قد قام بالإضافة إلى انتحال صفة الموظف العام بأعمال إيجابية من

---

(1) حكم المحكمة العليا المصرية، في ا لطعن رقم 1390، جلسة 1964/6/28، أشار إليه مؤلف: أبوالعينين، محمد ماهر (2015). تطور قضاء الإلغاء،(د.ط)، القاهرة : المركز القومي للإصدارات القانونية، ص33.

أعمال الوظيفة التي اغتصبها، فمجرد انتحال الصفة لا يعتبر بذاته دليلاً على اقتحامه للوظيفة، وتنص المادة (156) على أن "كل من لبس علانية كسوة رسمية من غير أن يكون حائزاً للرتبة التي تخول له ذلك أو حمل العلامة المميزة لعمل أو لوظيفة من غير حق، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تتجاوز 20 جنيهاً"[(1)].

ومع ذلك فلم تُشِر المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى بطلان أو آنعدام تلك التصرفات الصادرة عن الموظف في هذه الفترة، بل على العكس من ذلك وفي حكم آخر لها، قضت باستحقاقه للأجر مقابل ما قام به من أعمال، وهو الأمر الذي لا يمكن تفسيره إلا وفقاً لنظرية الموظف الفعلي، حيث جاء هذا الحكم على النحو التالي (ومن حيث إنه ترتيباً على ما تقدم فإنه ولئن كان الثابت من الأوراق أن الطاعن لا يعد من أعضاء السلك الدبلوماسي وأنه لم يصدر قرار ندب بشغله وظيفة رئيس البعثة الدبلوماسية ببغداد وبالتالي عدم توافر شرط أساسي من شروط صرف البدلين اللذين يطالب بأحقيته في صرفها "بدل الإنابة وبدل الصرافة" إلا أن الثابت من الأوراق أنه قد باشر جميع اختصاصات ومسؤوليات رئيس البعثة الدبلوماسية المصرية في بغداد ورعاية جميع المصالح المصرية خلال المدة 1992/2/19 وحتى 1993/3/13 كما كان يقوم بجميع الأعمال المتعلقة بالشؤون المالية ومن بينها عمليات الصرافة خلال المدة من 1992/12/19 وحتى 1993/10/4 وذلك في ظل ظروف استثنائية تمثلت في حرب الخليج وقطع العلاقات الدبلوماسية بين مصر والعراق، ومن ثم فإنه يستحق تعويضاً مقابل ما قام به من أعمال

---

(1) بدوي، ثروت (2006). القانون الإداري، (د.ط)، القاهرة : دار النهضة العربية، ص424.

خلال تلك المدة وذلك ما يعادل قيمة بدلي الإنابة والصرافة المقررين قانوناً لمن تتوافر فيه شروط استحقاقها ؛وذلك لتوافر شروط الموظف الفعلي في حقه)[1].

مما يحيط موقف المحكمة الإدارية العليا المصرية بالغموض في هذا الشأن ويثير كثيراً من التساؤلات، حيث إنه لا وجه لتطبيق النظرية في أحوال واستبعادها في أحوال أخرى مع اتفاقها جميعاً في علتها، واستمرار الأسباب التي دعت إلى ظهورها والأخذ بها، وإن كانت في الظروف الاستثنائية تلعب هذه النظرية دوراً أكثر أهمية لِما تستدعيه تلك الظروف من الاعتراف بسلامة الإجراءات والتصرفات الصادرة عن أفراد غير مختصين وإضفاء صفة الموظف الفعلي عليهم، وما دامت هذه الإجراءات والتصرفات كانت تهدف لاستمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد[2].

وهذا الموقف من القضاء المصري كان منتقداً من جانب الفقه ودعى للمناداة بضرورة تطبيقها في جميع الأحوال، تحقيقاً لمصلحة الأفراد ومصلحة الإدارة ذاتها في إضفاء الشرعية على التصرفات الباطلة التي نسبت إليها، ومن الراجح في الفقه أنه في حالة تعارض مصلحة الإدارة مع مصلحة الأفراد فإن الغلبة لا بد وأن تكون للأخيرة، تمشياً مع الأساس الذي وضعت من أجله وهو حماية الغير حسني النية، علاوة على أن الإدارة وهي المكلفة بمراعاة أحكام القانون، يجب عليها أن تبادر في اتخاذ كل ما من شأنه أن يزيل الوضع الظاهر أمام الجمهور، فإن لم تفعل فلا تجوز لها الحماية، وخاصة أنها تملك السلطات والامتيازات التي لا تبرر ادعاءها بحسن النية والجهل بحقيقة المركز الظاهر[3].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية،في الطعن رقم 7277 لسنة 48ق، جلسة 2012/1/15، أشار إليه مؤلف: أبوالعينين، محمد ماهر، **تطور قضاء الإلغاء**، ج3، مرجع سابق، ص41.

(2) بدوي، ثروت، **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص421.

(3) الشيمي، عبدالحفظي، **مبادئ القانون الإداري**، مرجع سابق، ص373.

أما القضاء الإداري الأردني فقد سار على نهج قرينة القضاء الإداري الفرنسي فذهب إلى تطبيق نظرية الموظف الفعلي سواء في الأوقات العادية أو الاستثنائية، فلجأ إليها لإضفاء صفة المشروعية على قرارات إدارية صادرة عن أشخاص أو هيئات إدارية، لم تعد مؤهلة قانوناً لممارسة الاختصاص، فقد اعتبرت محكمة العدل العليا السابقة القرارات الصادرة عن المجالس المحلية، التي انتهت مدة تأهيلها القانوني قرارات مشروعة، استناداً لنظرية الموظف الفعلي (إذا كانت مدة المجلس القروي عند إصدار قرار الاستملاك قد انتهت، إلا أنه كان يقوم بمسؤولياته استمراراً لقرار تشكليه القانوني، بحيث لا يستطيع التخلي عن مسؤولياته، ما دام لم يصدر قرار بتعيين مجلس قروي آخر، فإن ما يطبق على قرار الاستملاك أنه صادر عن موظف فعلي، فهو مشروع بمقتضى مبادئ الفقه الإداري)(1).

واعتبرت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة القرارات الصادرة عن جهات حكم القضاء الإداري بإلغاء تأهيلها القانوني قرارات مشروعة، فقضت في حكم لها (إن القول بأن اللجنة المشكلة للتحقيق في الشكوى المقدمة ضد أحد موظفي البلدية، هي لجنة غير قائمة قانوناً، وإن قرارها بالنسبة لذلك يعتبر منعدماً وحقيقاً بالإلغاء، هو قول غير وارد؛ ذلك أن الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا القاضي بأن تعيين هذه اللجنة كان غير قانوني قد صدر بعد صدور قرار اللجنة المطعون به، ومن المبادئ التي استقر عليها الفقه الإداري أن الإجراءات التي قام بها الموظف الفعلي تعتبر صحيحة، ولو ثبت بعد ذلك أن قرار تعيينه كان باطلاً)(2).

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 72/101، أشار إليه مؤلف: القبيلات، حمدي، **الوجيز في القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص341.

(2)حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 72/106، أشار إليه مؤلف: شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء لإداري**، مرجع سابق، ص753.

أما موقف القضاء الإداري الليبي من نظرية الموظف الفعلي، بالرغم من وجود أحكام في القضاء الإداري الليبيي تشير إلى هذه النظرية، كما أن هناك تطبيقات لها في الإدارة الشعبية، إلا أن المتتبع لقضاء المحكمة العليا الليبية في هذا الخصوص يجد أنه قضاء متحفظ جداً، وحذر فيما يتعلق بنظرية الظاهر، فهي لم تشر في أحكامها – حسب رأي الباحث – إلى أخذها بهذه النظرية صراحةً، بل يمكن القول أنها أخذت بها ضمناً، ومن أبرز أحكامها في هذا الصدد حكمها الصادر بتاريخ 1970/2/22ف، حيث تقول (إن القرارات الإدارية المطعون فيها والصادرة بوقف الطاعنين عن العمل، هي في حقيقتها قرارات نهائية بفصلهم من الخدمة، إذ إن الإدارة أفصحت في دفاعها أنها لجأت إلى ذلك بسبب اعتراض وزارة المالية على تعيينهم لصدوره خلافاً لقرار مجلس الوزراء الذي قضى بوقف التعيينات ،وكأنها قد علمت أن قرارات التعيين التي صدرت كانت خاطئة فعمدت إلى سحبها فأنهت بذلك خدمة الطاعنين بعد أن باشروا عملهم نحو عام، وما من شك في أن هذه القرارات مسّت مركزاً قانونياً لكل من المدعين مما تتوافر معه المصلحة الشخصية المباشرة)[1].

ويتضح من ذلك أن المحكمة رأت أن الموظفين المفصولين باشروا أعمالهم لمدة سنة ثم صدر القرار الذي بموجبه تم إنهاء أعمالهم، وبالتالي فإن هذا القرار قد مس المراكز القانونية لهؤلاء الموظفين، أي اعترفت لهم بمراكز قانونية على الرغم من أن قرارات تعيينهم كانت باطلة لمخالفتها لقرار مجلس الوزراء، ومع وجود هذا الحكم نرى أن المحكمة العليا الليبية قد أخذت ضمناً بتطبيق نظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية.

ومع ذلك فإن موقف دوائر القضاء الإداري بمحاكم الاستئناف في ليبيا من نظرية الموظف الفعلي جاء أكثر وضوحاً من موقف المحكمة العليا، حيث قرّرت دائرة القضاء الإداري بمحكمة

---

(1)حكم المحكمة العليا الليبية رقم 43/57ق، أشار إليه مؤلف: الجهمي، خليفة سالم، **أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي**، مرجع سابق، ص303.

استئناف مصراته في الدعوى الإدارية رقم 19 لسنة 24 قضائية بتاريخ 1998/12/22 بقولها: (.... عرّفت المحكمة العليا الموظف العام بأنه هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم، في خدمة مرفق عام تديره الدولة وتشرف عليه، ومن ثم تسري عليه جميع القوانين ولوائح الخدمة المدنية بما فيها من حقوق وواجبات...، وبذلك لا يعد موظفاً عاماً من تقلد وظيفة عامة، وكان تعيينه فيها تعييناً معيباً، وكذلك الأمر لمن ترشحه الإدارة بشغل وظيفة عامة وتعهد إليه بممارستها، ويمارسها فعلاً – كما هو شأن الطاعنات – انتظاراً لصدور قرار بالتعيين من الجهة المختصة....، وحيث إن الطاعنات قد تم التحاقهن بالعمل بموجب رسالة من عضو التعليم والبحث العلمي (بزلتين) ولم يصدر قرار من الجهة المختصة بالتعيين حتى الآن، وذلك كما جاء في رسالة عضو التعليم بمحلة زلتين المرفقة بالأوراق، والموجهة لأمين اللجنة الشعبية لمحلة زلتين بتاريخ 1997/8/14ف، بأن كافة المستندات الخاصة بالطاعنات والمتعلقة بموضوع التعيين قد تمت إحالتها إلى اللجنة الشعبية العامة للتعليم والبحث العلمي، حيث وعد الأمين المساعد بإتمام إجراءات التعيين، ولما كان الأمر كذلك فإن الطاعنات لا يصدق عليهن مفهوم الموظف العمومي في مجال تطبيق القانون الإداري)[1].

ومن المفيد في هذا الصدد الإشارة إلى رأي النيابة العامة في هذه القضية، حيث إنه وفقاً للمادة الأولى من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري وتعديلاته، تنشأ بكل محكمة من محاكم الاستئناف المدنية دائرة أو أكثر للقضاء الإداري وتشكل الدائرة من الجمعية العمومية للمحكمة من ثلاث مستشارين، على أن يحضر جلساتها أحد أعضاء النيابة العامة.

---

(1)حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف مصراتة في الدعوى الإدارية رقم 24/19، بجلسة 1998/12/22ف، أشار إليه مؤلف: الجهمي، سالم خليفة، **أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي**، مرجع سابق، ص302.

وبذلك يكون حضور النيابة العامة أمراً واجباً لجلسات المحكمة وإبداء رأيها حتى وإن كان غير ملزم للمحكمة، وفي القضية المنظورة أبدت النيابة العامة رأياً كان على جانب كبير من الأهمية؛ لأنها أفصحت وبشكل صريح عن نظرية الموظف الفعلي، ومما أوردته النيابة "إن من يتولى القيام بوظيفة عامة دون أن يصدر قرار بتعيينه ابتدائه العمل القانوني الواجب تعيينه بمقتضاه، لا يعتبر موظفاً عاماً؛ وإنما يكون من الموظفين الفعليين أو الواقعيين، فمثلاً قد ترشح الإدارة أحد الأشخاص لشغل وظيفة عامة، وتعهد إليه فعلاً قبل تعيينه رسمياً القيام بها انتظاراً لصدور أداة تعيينه، وفي تلك الأحوال لا يجوز اعتبار مثل هؤلاء الأشخاص من الموظفين العموميين، وهذا الأمر ينطبق على وضع الطاعنات حيث تم تنسيبهن إلى العمل بموجب رسالة عضو اللجنة الشعبية العامة للتعليم والبحث العلمي زليتن قبل صدور قرار التعيين من السلطة المخولة بذلك، وهو أمين اللجنة الشعبية العامة للتعليم والبحث العلمي...".

ويبدو جلياً أن رأي النيابة العامة كان له الأثر الكبير في اتجاه المحكمة التي تطرقت هي أيضاً لنظرية الموظف الفعلي بطريقة ضمنية، غير أنه حتى مع التسليم بأن دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف مصراته قد أخذت صراحةً بنظرية الموظف الفعلي، فإن هذه النظرية لن تظهر إلى حيز الوجود في القانون الإداري الليبي إلا بعد أن تؤكد عليها المحكمة العليا صراحةً؛ وذلك لأنها محكمة تترأس الهرم القضائي في ليبيا، ومبادؤها ملزمة لكافة الجهات الإدارية وجميع المحاكم بنص القانون، وبذلك تكون نظرية الموظف الفعلي لم تأخذ مكانها بعد في القضاء الإداري الليبي.

يتبين مما تقدم أنه يفترض لتحقيق حالة الموظف الفعلي عدة فروض، منها أن يعين شخص في وظيفة ثم يتضح بطلان هذا التعيين، أو أن يقوم موظف بعمل يدخل في اختصاص موظف آخر اعتقاداً منه على خلاف الحقيقة أن ذلك العمل يدخل في اختصاصه، كذلك لو أن

موظفاً مارس مهام وظيفته قبل صدور قرار التعيين، أو بعد صدور قرار بانتهاء علاقته بالوظيفة؛ لاستقالته أو لإحالته للمعاش.

ونرى أن الفقه والقضاء الإداريّين قد توسعا في نطاق نظرية الموظف الفعلي في الأوقات العادية، خاصة فيما يتعلق بإلغاء الصفة غير المشروعة، فالقضاء يقر بصحة التصرفات التي أجريت قبل صدور الحكم بإلغاء الصفة غير المشروعة، أي إلغاء سند يشغل الوظيفة، دونما تفرقة بين حسن نية الغير أو سوء نيته أو وجود خطأ أو تقصير من جانبه أو أن قرار التعيين الباطل كان معقولاً أو غير معقول.

وأساس صحة هذه التصرفات فيما نعتقد، في حالة النص على استمرار الموظف في أداء عمله رغم الطعون الموجهة ضد سند شغله الوظيفة هو إرادة المشرع الصريحة، وهذه الإرادة هي مصدر المشروعية،ولا يجوز بعد ذلك تلمس سند فقهي أو قضائي لتبرير ذلك، أما في حالة عدم وجود نص، فيمكن أيضاً الاستناد إلى إرادة المشّرع الضمنية، إذ لو كان المشّرع يرى غير ذلك لما اعتوره النص على مثل هذه المسألة الجوهرية كثيرة الوقوع من الناحية العملية، واستناد الإدارة إلى القرارات الصادرة من الموظف في هذه الحالة ليست محل شك سواء في علاقاتها بموظفيها أو بالغير، إذ في الحالة الأولى لو لم يكن لها مكنة الاستناد إليها لترتب على ذلك بطلان سائر التصرفات التي ترتبت على القرارات التي أصدرها هذا الموظف، وإفلات سائر الموظفين من أي جزاء تأديبي وقع عليهم، أما في علاقتهما بالغير فكيف لا يتأتى لها الاستناد إليها؟ وعلى أي أساس تحرم من ذلك؟ وهذه القرارات في الأغلب الأعم يتعلق تنفيذها بالمصلحة العامة، وحماية الأفراد لا تعني إهدار القيمة القانونية لهذه التصرفات.

الفرع الثاني

نظرية الظروف الاستثنائية

أنشأ مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية لتواجه بها الإدارة ظروفاً غير عادية فأضفى صفة الشرعية على بعض القرارات الإدارية التي تعد غير مشروعة في الظروف العادية وذلك تحقيقاً للمهمة التي تقوم بها الدولة وهي انتظام سير المرافق العامة.

وبهذه النظرية خرج مجلس الدولة عن مبدأ الشرعية الذي تتقيد به الإدارة في الظروف العادية بتحللها من هذا القيد وأصبح لها اختصاص واسع لم يرد به نص في القانون، والذي حدا بالمجلس إلى ابتداع هذه النظرية قصور قواعد الشرعية عن حفظ الأمن والنظام في الظروف الاستثنائية فلم يكن بد من أن تتحرر الإدارة من تلك القواعد وبذلك يستند أساس هذه النظرية إلى الواجب الذي يفرضه القانون على الدولة في أدائها لسلطتها الإدارية[1].

ويمكن أن تجد هذه النظرية مصدراً لها في النصوص القانونية التي توسع من سلطة الإدارة في ظروف الأزمات ولا سيما الحرب، ومن ذلك نصوص قانون الأحكام العرفية وحالة الضرورة والقوانين الخاصة بالتعبئة لمواجهة أخطار الحرب وغير ذلك من القوانين، إلا أن هذه السلطات غير العادية تجد مصدراً لها من نص الشارع والفكرة التي تقوم عليها، هي التي دفعت القضاء إلى

---

(1) شوايل، عاشور سليمان (1997). **مسؤولية الإدارة عن أعمال وقرارات الضبط الإداري**،(د.ط)، بنغازي: منشورات جامعة قاريونس، ص265.

إنشاء نظرية الظروف الاستثنائية، فهي نظرية قضائية تكمل نقص التشريعات الاستثنائية وتساعد الإدارة في مهمتها[1].

واستقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على أنه يلزم لتطبيق هذه النظرية توفر شروط معينة وهي أن يكون الظرف استثنائياً أي حالة شاذة طارئة يستحيل معها على الإدارة أن تتصرف التصرف المشروع وأن تكون هناك مصلحة عامة تحتم الالتجاء إلى هذا الإجراء والتضحية بمبدأ المشروعية، والنتيجة التي تترتب على هذه النظرية مشروعية الإجراءات التي لا غنى عنها لسير المصالح العمومية وإن كان المجلس مع ذلك قد عمد إلى فرض قيود على الإدارة حمايةً للأفراد فأخضع ممارستها لهذه النظرية لرقابته فتتعرض بذلك للحكم عليها بالتعويضات[2].

وكان أول تطبيق لهذه النظرية في حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (غاز بوردو) بتاريخ 30 مارس 1916 وملخصها: أن بلدية مدينة بوردو قد أوكلت بموجب عقد امتياز لمدة 30 سنة إلى شركة مرفقاً عاماً لتوزيع الغاز والكهرباء في المدينة، فتعهدت الشركة بموجب ذلك العقد وملحقه بتجهيز الغاز للأفراد وبيع المتر المكعب منه بسعر معين، غير أن الذي حدث بعد ذلك هو نشوب الحرب العالمية الأولى فارتفعت، أسعار الفحم ارتفاعاً تجاوز حدود التوقع، مما أدى إلى تجاوز كلفة الإنتاج للمتر المكعب من الغاز للسعر الذي يباع به بموجب العقد، الأمر الذي دفع الشركة إلى أن تطلب من بلدية مدينة بوردو بالترخيص لها بزيادة سعر المتر المكعب من الغاز، إلا أن مدينة بوردو رفضت الطلب بحجة أن العقد شريعة المتعاقدين، فاضطرت الشركة بعد ذلك إلى رفع القضية إلى المحكمة الإدارية المختصة، وهي مجلس المحافظة الذي قضى برفض

---

(1) علي، أحمد مدحت (1978). **نظرية الظروف الاستثنائية**، (د.ط)، القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب، ص29.

(2) راضي، مازن ليلو، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص35.

الطلب، فاستأنفت الشركة الحكم أمام مجلس الدولة بصفته المحكمة الإدارية العليا، وطلبت منه تعديل شروط العقد وذلك بمضاعفة سعر بيع الغاز من جهة، والحكم لها بالتعويض عن الأضرار التي تكبدتها نتيجة لعدم استجابة مدينة بوردو لطلبها من جهة أخرى، فكان موقف مجلس الدولة هو رفض الطلب الأول للشركة ،لأن القاضي لا يستطيع تعديل العقد كما رفض الطلب الثاني "التعويض على أساس الخطأ"؛ لأن مدينة برودو لم ترتكب أي خطأ، ومع ذلك فقد حكم للشركة بالتعويض على أساس أن تجهيز الغاز للسكان إنما هو مرفق عام يتطلب الاستمرارية في تأدية خدماته، وبما أن ارتفاع أسعار الفحم ستؤثر على ميزانية المشروع وبالتالي قد تؤدي إلى توقفه وتوقف خدماته، ارتأى أن المصلحة العامة تقتضي مساعدة الشركة للتغلب على الصعاب الناجمة عن ارتفاع أسعار الفحم، فقضى تبعاً لذلك بالتعويض كلما تجاوزت كلفة الإنتاج أعلى ما يمكن توقعه عقلاً وقت إمضاء العقد، فتتحمل الشركة الخسارة المتوقعة وقت العقد مضافاً إليها جزء من الخسارة غير المتوقعة وتتحمل الإدارة ما تبقّى، ويلاحظ أن الأساس في التعويض هنا ليس العقد ولا الخطأ ولا القانون ؛وإنما يستند إلى ضرورة سير المرفق بانتظام واطراد من جهة وإلى اعتبارات العدل والإنصاف من جهة أخرى[1].

وقد اتجهت أحكام مجلس الدولة المصري إلى الأخذ بنظرية الظروف الاستثنائية، وذهبت إلى أن التدابير والإجراءات التي تتخذها السلطة القائمة على إجراء الأحكام العرفية لا تزال محكومة بمبدأ الشرعية وسيادة القانون، وإن كانت هذه الشرعية في ظل الأحكام العرفية ليست هي الشرعية العادية التي تحكم أعمال الإدارة في الظروف المألوفة؛ ولكنها شرعية استثنائية يترتب عليها تمتع الحكومة بقدر من السلطة التقديرية أوسع مما توافيه بها القوانين واللوائح في الظروف

(1) الصروخ، ماليكة، **نظرية المرافق العامة الكبرى – دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص140–141.

العادية المألوفة، لأنه إذا كان للحكومة بصفتها المسؤولة عن حفظ الأرض وسلامة البلاد وصيانة الأرواح، أن تمارس إجراءات البوليس الإداري فتعتدّي على حرية الأفراد العامة، فإن هذا الحق أوسع ما يكون لها عندما تواجه ظروفاً استثنائية خطيرة تعمل على دفع خطر محدق اقتضاها إعلان الأحكام العرفية[1].

وطبقاً لذلك ينبغي التفرقة في شأن مسؤولية الدولة بين ما يصدر من السلطة العامة من أوامر وتصرفات، وهي تعمل في ظروف عادية مستقرة، فتقوم مسؤولية الدولة متى وقع خطأ من جانبها، وبين ما تضطر إلى اتباعه لقيام حالات طارئة إذ يقدر الخطأ بمعيار آخر، وبالمثل تقدر المسؤولية، فما يعد خطأ في الأوقات العادية، قد يكون مباحاً في أحوال الضرورة ومن ثم تتدرج المسؤولية؛ فهي كاملة في حالة الخطأ الجسيم المقترن بسوء القصد، وتخف في حالة الخطأ الظاهر غير المألوف الذي يجاوز الخطأ العادي.

وهذا ما أكّدته أيضاً المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: (إنَّ النصوص التشريعية إنما وضعت لتحكم الظروف العادية، فإذا طرأت ظروف استثنائية ثم أجبرنا الإدارة على تطبيق النصوص العادية، فإن ذلك يؤدي حتماً إلى نتائج غير مستساغة تتعارض ونية واضعي تلك النصوص)[2]، وفي حكم آخر لها جاء فيه (ليس من شك في أن للحكومة في مثل هذه الحالة الاستثنائية سلطة تقديرية واسعة لتتخذ من التدابير السريعة الحاسمة ما تواجه به الموقف الخطير، إذ يقدر الخطر الذي يهدد الأمن والطمأنينة بقدر ما تطلق حريتها في تقدير ما يجب اتخاذه من

(1) الشرقاوي، سعاد (1980). **دروس في دعوى الإلغاء**، (د.ط)، القاهرة : دار النهضة العربية، ص94.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 601، الصادر بتاريخ 1962/4/14، أشار إليه المؤلف: الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص128.

إجراءات وتدابير لصون الأمن والنظام، وليس ما يتطلب من الإدارة في مثل هذه الظروف الخطرة ما يتطلب منها في الظروف العادية من الحيطة والدقة والحذر حتى لا يفلت الزمام من يدها)[1].

أما موقف القضاء الإداري في ليبيا من نظرية الظروف الاستثنائية فإنه لا يتردد في الاعتراف بمشروعية القرارات الإدارية الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية لمواجهتها بالقدر اللازم والتي تتضمن عيباً من العيوب التي تجعلها مخالفة للقانون بأي صورة من الصور، ويعترف بحق الإدارة في إصدار مثل هذه القرارات سواء وجد نص دستوري أم قانوني يمنح للإدارة هذا الحق أو لم يمنحها، فلو صدرت هذه القرارات في ظل ظروف طبيعية أو اعتيادية لاعتبرها القضاء الإداري قرارات مخالفة للقانون وعمد إلى إلغائها، كما أن القاضي الإداري يملك سلطة واسعة أيضاً في الرقابة على هذه القرارات للتأكد من أن الإدارة أصدرت قراراتها لمواجهة ظرف من الظروف الاستثنائية، كما أنه يراقب ملاءمة القرار الإداري الصادر لجسامة الحالة الاستثنائية التي تواجهها الإدارة[2].

وقد جسدت المحكمة العليا الليبية هذه المعاني في حكمها الصادر بتاريخ 1970/3/8 في الطعن الإداري رقم 3/1ق بقولها (أستقر الفقه والقضاء على أنه حتى عند قيام حالة خطر كالحرب أو قيام الحرب فعلاً، الأمر الذي يبيح إعلان الأحكام العرفية، فإن القرارات التي يصدرها الحاكم

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 1517 لسنة 2 ق، أشار إليه مؤلف: الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص126.

(2) شوايل، عاشور سليمان، **مسؤولية الإدارية عن أعمال وقرارات الضبط الإداري – دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص263.

العسكري، بما له من سلطة تقديرية، يجب أن تخضع لرقابة القضاء، خشية أن يتغول على الحريات العامة بدون سبب واقعي يدعو لذلك)(1).

أما بالنسبة للقانون الأردني فقد وردت الإشارة إلى الظروف الاستثنائية كسبب لمنح الإدارة سلطات واسعة لا تمنح لها في الظروف العادية في نصوص الدستور الأردني لسنة 1952، ومن أمثلة هذه النصوص المادتان (124 و125) منه، حيث تنص المادة (124): (إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ، فيصدر قانون باسم الدفاع، تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية، بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية، لتأمين الدفاع عن الوطن، ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناءً على قرار من مجلس الوزراء). وتنص المادة (125): (في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والإجراءات بمقتضى المادة السابقة من الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة، فللملك بناءً على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو في أي جزء منها). وتضيف الفقرة (ب) عن المادة نفسها (عند إعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أية تعليمات قد تقضي الضرورة بها لأغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به)(2).

كما قررت في ذات المعنى محكمة العدل العليا الأردنية السابقة أنه (لرئيس الجامعة أن يتولى اختصاصات لجنة التأديب في الجامعة المنصوص عليها في هذا النظام في حالة حدوث اضطراب، أو إخلال بالنظام في الجامعة يتسبب عنه عدم انتظام الدراسة أو وقوع حالة تهدد بذلك،

---

(1) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري، رقم 3/1ق، بتاريخ 1970/3/8، م.م.ع. العدد 1، ص64.

(2) كنعان، نواف، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص53–54.

مما يستدعي البت السريع، ويبلغ رئيس الجامعة قراره الذي يصدره إلى مجلس العمداء... من الثابت في هذه الدعوى وقوع حوادث العنف وبعض الأعمال التخريبية في حرم الجامعة الأردنية بتاريخ 1995/4/5 لهذا فإن تولي رئيس الجامعة اختصاصات لجنة التأديب في الجامعة يكون موافقاً للقانون)[1].

يتبين مما تقدم أن سلطة الإدارة في مجال الظروف الاستثنائية تخضع لأصول وضوابط: **أولها:** أن يكون هناك خطر جسيم مفاجئ يهدد الأمن والنظام، **وثانيها:** أن يتعذر دفع هذا الخطر الجسيم بالوسائل القانونية العادية فيكون فعل الضرورة هو الوسيلة الوحيدة لدفعه، **وثالثها:** أن يتناسب الإجراء الذي يكون عمل الضرورة مع ما تقتضيه هذه الضرورة فعلاً ولا يزيد عليه، **ورابعها:** أن يصدر عمل الضرورة من الموظف المختص وفي نطاق ما يقوم به من أعمال وظيفته، **وخامسها:** أن يكون هدف الإدارة ابتغاء المصلحة العامة وأن تظل هذه الظروف الاستثنائية مستمرة حتى تاريخ القرار المتخذ من قبل الإدارة.

وإن كان هذا لا يمنع من التزام الإدارة بتعويض المضرور من إجراءاتها التي تتخذها على هذا الأساس، وحتى لو حكم القضاء بسلامة تلك الإجراءات استناداً لقواعد المسؤولية المبنية على المخاطر وتحمل التبعية، وهو ما أخذ به القضاء الفرنسي، أي أن القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص، يغدو صحيحاً إذا تم في ظروف استثنائية فهذه الظروف من شأنها أن تغطي ما قد يصيب القرار من عيب عدم الاختصاص.

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 42،في القضية رقم 95/226، الصادر بتاريخ 1995/11/29، أشار إليه مؤلف: شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الإداري**، ج1، مرجع سابق، ص102.

وقد أرجعت الأحكام الإدارية العليا المصرية أساسها بنظرية الضرورة وسلامة الدولة بجانب قاعدة سير المرافق العامة والتي اكتفى بها مجلس الدولة الفرنسي كأساس لتطبيقها.

المبحث الثاني

صور عيب عدم الاختصاص

إن مكانة قواعد الاختصاص بالنسبة للقرار الإداري، أشبه بالبناء الذي يقوم على أساسات وأعمدة إذا نقضت أو اعتورها خلل ما، كان له أكبر الأثر على كيان البناء وشكله، ربما يمتد هذا التأثير ليعصف بالبناء كاملاً فيصبح أنقاضاً لا وجود ولا قيمة له.

وبالرجوع سلفاً لتعريف عيب عدم الاختصاص، والذي يعني عدم القدرة قانوناً على مباشرة عمل إداري معين، ذلك أن المشّرع يحدد قواعد الاختصاص والجهات أو الأشخاص التي تملك حق التصرف وحدوده، وبالتالي فلا يجوز لغير ذي الاختصاص أن يمارس تصرفاً، إلا إذا كان داخلاً في اختصاصه، والقاعدة أن توزيع قواعد الاختصاص في مجال القانون العام يتم على أساسين:

أحدهما: دستوري يصدر عن مبدأ الفصل بين السلطات، وما يقرره هذا المبدأ من حلول مختلفة في شأن توزيع أعمال وظيفة الحكم بين الهيئات العامة التقليدية وهي (الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية والهيئة القضائية).

ثانيهما: تشريعي يصدر عن القوانين واللوائح وما تقرره من ضوابط مختلفة في شأن توزيع أعمال كل هيئة من هذه الهيئات بين مجموعة الأجهزة والأشخاص القانونية المختلف التي تتفرع إليها.

وهكذا يعدّ الدستور المصدر الأول للقواعد التي تحكم توزيع الاختصاص بين الهيئات العامة، ثم يأتي القانون من بعده ثم اللائحة بعد ذلك كمصادر مكملة لقواعد الاختصاص ومحددة لضوابطه داخل كل هيئة على حدة(1).

وعيب عدم الاختصاص قد يكون إقليمياً كأن يصدر أحد الموظفين في منطقة معينة قراراً إدارياً هو من اختصاص موظف آخر في منطقة أخرى(2).

وقد يكون عيب عدم الاختصاص زمنياً كأن يقوم موظف بإصدار قرار إداري بعد إحالته إلى المعاش أو بعد نقله إلى وظيفة أخرى، أو قبل إتمام الإجراءات القانونية لمباشرة عمله، كما لو أوجب القانون على الموظف أداء اليمين القانونية قبل مباشرة العمل فاستعجل في القيام بتصرفات إدارية قبل إتمام واجب أداء اليمين القانونية فيكون تصرفه معيباً بعيب عدم الاختصاص الزمني، كما قد يكون عدم الاختصاص موضوعياً كما لو صدر القرار الإداري من موظف غير الموظف المختص قانوناً، كأن يصدر القرار من المدير في حين أن القانون أوجب صدور هذا القرار من الوزير(3).

هذا وقد يكون عيب عدم الاختصاص بسيطاً عند تجاوز أحد الموظفين على اختصاصات موظف آخر، فيسمى تجاوزاً للاختصاص، وقد يكون عيب عدم الاختصاص جسيماً كأن يصدر القرار من شخص ليس له صفة بإصدار هذا القرار أصلاً، ويسمى ذلك اغتصاباً للسلطة، وترتبط

---

(1) الجرف، طعيمة، **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة – قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص241.

(2) الخلايلة، محمد علي (2015). **الوسيط في القانون الإداري**، ط1،عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص283.

(3) الشوبكي، عمر محمد، **القضاء الإداري – دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص 277.

قواعد الاختصاص بالنظام العام؛ إذ يعد العيب الوحيد من عيوب الإلغاء الذي يتصل بالنظام العام.

وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في مصر بقولها: (ولا يزال هذا العيب حتى اليوم هو الوجه الوحيد من أوجه الإلغاء الذي يتعلق بالنظام العام)[1].

ويترتب على ارتباط عيب عدم الاختصاص بالنظام العام النتائج الهامة التالية:

أولاً– يجوز الدفع بعدم الاختصاص في أي مرحلة من مراحل دعوى الإلغاء، ولا يسقط الدفع بعدم إبدائه في مراحل معينة، ويكون للقاضي الإداري إثارة الدفع الخاص بعدم الاختصاص ولو لم يُثر من أحد الخصوم، وكل ذلك لأنه من الدفوع المتعلقة بالنظام العام.

ثانياً– لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص المقررة في نصوص القوانين في عقد من العقود المبرمة بينها وبينهم؛ لأن قواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة فتتنازل عنها كلما شاءت، ولأن القاعدة العامة تقرر أنه لا يجوز الاتفاق على أمر يخالف النظام العام، وكما لا يجوز للإدارة أن تتنازل عن اختصاصها المقرر لها قانوناً، أو أن تفوض فيه إلا إذا أجاز لها المشرع ذلك.

ثالثاً– لا يجوز للإدارة مخالفة قواعد الاختصاص بعذر الاستعجال، أو لغيره من الأعذار إلا في حالة الظروف الاستثنائية التي تبرر تلك المخالفة تحت رقابة القضاء.

رابعاً– يتعين على القاضي الإداري إذا تبين له صدور القرار الإداري من غير صاحب الاختصاص أن يتصدى لعيب عدم الاختصاص وأن يحكم به من تلقاء نفسه ولو لم يُثِره رافع الدعوى

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 1954/15، أشار إليه مؤلف: فوده، عبدالحكيم، **الخصومة الإدارية**، مرجع سابق، ص39.

كسبب للإلغاء، إلا أنه لا يجوز للمحكمة أن تقضي بإلغاء قرار إداري لم يطلب الخصوم إلغاءه أصلاً، حتى ولو كان معيباً بعيب عدم الاختصاص، أما إذا طلب رافع الدعوى إلغاء القرار لأسباب ليس من بينها عيب عدم الاختصاص فإن للمحكمة في مثل هذه الحالة أن تتصدى له بعد ما تتبين أن القرار بالفعل معيب بذلك العيب، وتقضي بإلغاء القرار بسببه حتى إذا لم تتضمن صحيفة الدعوى ذكر هذا السبب من أسباب الإلغاء[1].

خامساً– لا يجوز تصحيح القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص أو إجازته بإجراء لاحق من السلطة المختصة بإصداره؛ إذ يجب على هذه السلطة إذا ما أرادت تصحيح القرار أن تباشر اختصاصها ابتداءً بإصدارها قراراً جديداً[2].

وسنتناول بالشرح صورتيْ عيب عدم الاختصاص، ألا وهي عيب عدم الاختصاص البسيط (المطلب الأول) وعيب عدم الاختصاص الجسيم (المطلب الثاني).

المطلب الأول

عيب عدم الاختصاص البسيط

تقوم السلطة التنفيذية بمباشرة اختصاصاتها عن طريق توزيعها على الهيئات والإدارات المختلفة التابعة لها، فإذا ما وقع تجاوز من هيئة أو إدارة أو موظف للحدود المقررة بالقوانين فإن القرارات الصادرة في هذه الحالة تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص، ومن الواضح أن عيب عدم الاختصاص البسيط يقع داخل السلطة التنفيذية وبين إدارتها وموظفيها، ويؤدي عيب عدم

---

(1) كنعان، نواف، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص252.

(2) الجهمي، خليفة سالم، **أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي**، مرجع سابق، ص345.

الاختصاص البسيط إلى بطلان القرار الإداري، ولا يصل به إلى درجة الانعدام[1]. وبصورة عامة لا بد لنا من التعرض لصور عيب عدم الاختصاص البسيط، فقد أظهرت احكام القضاء الإداري عيب عدم الاختصاص البسيط في ثلاث صور هي (عيب عدم الاختصاص الموضوعي وعيب عدم الاختصاص المكاني وعيب عدم الاختصاص الزماني).

الفرع الأول

عيب عدم الاختصاص الموضوعي

ويقصد به أن تصدر جهة إدارية قرارها في موضوع لا تملك قانوناً إصداره؛ لأنه يدخل في اختصاص جهة إدارية أخرى، يتحقق ذلك عندما يكون الأثر القانوني المترتب على القرار مما لا يخص مُصِدر القرار بترتيبه قانوناً، وهذا ما يسمى بعيب عدم الاختصاص الإيجابي، وهناك عيب عدم الاختصاص السلبي والذي يحدث عند امتناع سلطة إدارية عن ممارسة سلطاتها أو اختصاصاتها؛ معتقدة أن هذا الاختصاص مرهون بسلطة إدارية أخرى[2].

ويتحقق عيب عدم الاختصاص الموضوعي في عدة حالات يمكن إجمالها في الآتي:

أولاً: اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى موازية لها.

وطبقاً لِما تقرره قواعد الاختصاص، أن تباشر كل جهة إدارية اختصاصها ونشاطها في النطاق الموكول لها، فلا يجوز أن تعتدي جهة إدارية ما على اختصاص جهة إدارية أخرى لا

---

(1) أبوسمهدانة، عبدالناصر عبدالله، **القرار الإداري بين النظرية والتطبيق**، مرجع سابق، ص222.

(2) شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الإداري**، ج2، مرجع سابق، ص690.

ترتبط معها بعلاقة رئاسية أو رقابية، لتساوي هاتين الجهتين واستقلال كلٍّ منهما عن الأخرى في ممارسة نشاطها[1].

ومن تطبيقات القضاء في هذا الشأن حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن الإداري رقم (38/1889ق) جلسة 1956/6/16 والذي جاء فيه (حيث إنه وقد أصبح المطعون في ترقيته في عداد موظفي الديوان منذ أول يوليو سنة 1952 فما كان يجوز أن تشمل حركة الترقيات التي أجراها السلاح البحري في أبريل سنة 1953 بحسبانه تابعاً له، ويكون القرار الصادر من وزير الحربية في 29 أبريل سنة 1953 بترقي المطعون في ترقيته إلى الدرجة الخامسة المخصصة لموظفي السلاح البحري قد شابه عيب عدم الاختصاص ومن ثم يكون باطلاً لفقدانه أحد مقوماته، ويتعين من أجل ذلك القضاء بإلغائه إلغاءًا كاملاً)[2].

وفي ليبيا استقر قضاء المحكمة العليا على اعتبار أن مثل هذه الحالة – اعتداء إدارة على اختصاص إدارة أخرى موازية لها – يرتب البطلان، حيث قضت في حكمها الصادر بتاريخ 2003/4/6ف بقولها (... أن المشرع خصّ اللجنة الشعبية العامة للإسكان والمرافق، –وليس أمينها– بتقرير المنفعة العامة لمشروعات المرافق والمنافع العامة، كما خصّ اللجنة الشعبية العامة للزراعة –وليس أمينها– برفع الصبغة الزراعية ويستفاد هذا من القانون" رقم 116 لسنة 1972ف بتنظيم التطوير العمراني، ومن القانون رقم 1 لسنة 1425م بشأن حماية الأراضي الزراعية" وحيث إن الحكم المطعون فيه قد أثبت في مدوناته أن المحكمة التي أصدرته اطلعت على القرارين الإداريين المطعون فيهما ووجدت أن الأول صدر من أمين اللجنة الشعبية العامة للزراعة، وإن

---

(1) عبدالوهاب، أحمد رفعت وعثمان، حسين عثمان، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص114.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بجلسة 1956/6/16، أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص655.

الثاني صدر من أمين اللجنة الشعبية العامة للإسكان والمرافق، ورتّب على ذلك بطلان هذين القرارين؛ لصدورهما من غير اللجنة الشعبية العامة المختصة...، ولما كان عيب عدم الاختصاص الذي انتهى إليه الحكم المطعون فيه يكفي لوحده لإلغاء القرارَيْن الإداريّين المطعون فيهما، وفق ما سلف من بيان، وهو ما يجعل هذه المحكمة في حل من مناقشة الوجه الثاني من الطعن وترفض الطعن)[1].

كما أكدت المحكمة العليا الليبية في حكم آخر لها، حيث قضت في حكمها الصادر بتاريخ 2004/12/26ف بقولها (.... لما كان القرار الإداري المطعون فيه بنزع ملكية بعض العقارات للمنفعة العامة قد صدر من أمين اللجنة الشعبية للشعبية، فإن النعي على هذا القرار بالبطلان لصدوره ممن لا يملكه صحيح قانوناً، فالجهة التي أناط بها المشرع هذا الاختصاص هي اللجنة الشعبية للشعبية)[2].

وعليه فإن المحكمة العليا الليبية ترى في حالة اعتداء جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية أخرى موازية لها من ضمن حالات عيب عدم الاختصاص البسيط، الذي لا يؤدي إلى الانعدام.

وفي ذات المعنى قررت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في قرارها رقم 2011/74 والذي جاء فيه (إن وزارة التعليم العالي هي الجهة الوحيدة المخولة بالاعتراف بمؤسسات التعليم غير الأردنية ومعادلة الشهادات الصادرة عنها، وعليه وحيث إن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

---

(1)حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 46/90ق، بجلسة 2003/4/6ف، م.م.ع، السنة السابعة والثلاثون والثامنة والثلاثون، ص82.

(2)حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإدارية رقم 48/37ق، بجلسة 2004/12/26، م.م.ع، السنة الأربعون، العدد الأول، ص45.

عادلت شهادة الدراسة الثانوية العامة وشهادة البكالوريوس في الهندسة البيولوجية الحاصلة عليها المستدعية من جامعة كورنيل/ولاية نيويورك في الولايات المتحدة عام 2006 بالدرجة الجامعية الأولى "البكالوريوس" في الهندسة البيئية الحيوية، كما أن الوزارة ذاتها عادلت الشهادتين السابقتين وشهادة الماجستير في الهندسة "الهندسة المدنية والبيئية" من جامعة كورنيل / ولاية نيويورك في الولايات المتحدة الأمريكية عام 2006 بالدرجة الجامعية الثانية "الماجستير" في الهندسة البيئية، وحيث إن الهندسة البيئية فرع من فروع الهندسة المدنية، فبالتالي لا تملك الجهة المستدعى ضدها "مجلس نقابة المهندسين" التعقيب على قرار الوزارة بعد أن عادلت شهادتيْها ويكون القرار المطعون فيه مخالفاً للقانون والنظام ومستوجب الإلغاء)(1).

إلا أنه يجب التنويه إلى أن هناك بعض الأمور أو المجالات التي يتداخل فيها اختصاص أكثر من جهة إدارية، كأن تشترك أكثر من وزارة في الإشراف على مشروع ما، فيكون تجاوز قواعد الاختصاص المحدد لكل جهة منها أمراً وارداً ووشيك الوقوع، وتدليلاً على ذلك أيضاً فقد أوضح مجلس الدولة المصري في فتواه الصادرة رقم "28" في 1964/1/14 وملخصها (أن الجهة المختصة بتقرير الإعفاء من ضريبة الملاهي هي وزارة الخزانة "مصلحة الأموال المقررة" وليس للمحافظ أي اختصاص في هذا الشأن فقانون الإدارة المحلية لم يخول للمحافظ سلطات موضوعية في مباشرة ما يدخل في اختصاص الوزارات، وما يقوم به موظفوها من أعمال فنية، وإن كان للمحافظ الإشراف الإداري عليهم، وإبلاغ الوزارات المختصة بملاحظاته على السير الفني لنشاط

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2011/74، **مجلة نقابة المحامين**، العدد 1–2–3 لسنة 2012، ص21.

الوزارة في نطاق المحافظة، ولم يسند القانون للمحافظ أي اختصاص في فرض الضرائب أو الرسوم أو الإعفاء من هذه أو تلك)[1].

ثانياً: اعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه.

وهو فَرَض قائم وله عدة تطبيقات محدودة، يرجع السبب في ذلك إلى أن سلم التدرج الوظيفي من الوضوح بمكان، بحيث يعلم كل موظف في الهيكل الإداري حقيقة وضعه ومكانته، من كونه مرؤوساً لمن هم في الدرجات الأعلى، وكونه رئيساً لمن هم أدنى درجة منه إلى أن ينتهي هذا الهيكل بوجود رئيس أعلى لا رئيس عليه ومرؤوس أدنى لا مرؤوس له، فإذا تجاوز موظف في هذا الهيكل الإداري اختصاصاته الموكلة إليه، متعدياً بذلك على اختصاصات رئيسه لحق بتصرفه عيب عدم الاختصاص، وإن كان عيباً بسيطاً، ويخرج من نطاق هذه الحالة من يمارس اختصاصات رئيسه بناءً على تفويض صحيح، ويتفرع عن ذلك أنه إذا أصدر وزير قراراً يدخل في نطاق اختصاص مجلس الوزراء يصبح القرار صادراً عن غير مختص[2].

وفيه قالت المحكمة الإدارية العليا المصرية (... ولا يجوز قانوناً تعطيل قرار صادر عن مجلس الوزراء؛ لأنه صاحب السلطة الإدارية العليا في البلاد ولا يجوز لأي سلطة أخرى أدنى منه، وبغير تفويض خاص بذلك أن توقف تنفيذ قراراته أو تعطيلها)[3].

وقد قرّرت المحكمة الإدارية العليا المصرية أيضاً في حكم آخر نص على (ومن المبادئ المقررة أنه ليس لسلطة إدارية دنيا أن تلغي قراراً صادراً من سلطة إدارية عليا، لذلك ما كان يجوز لوزير العدل أن يصدر قراراً بمنع الجمع بين المأذونية والتدريس، بل لم يكن بد من الرجوع إلى

---

(1) أبوالعينين، محمد ماهر، **تطور قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص91.

(2) القبيلات، حمدي، **الوجيز في القضاء الإداري**، مرجع سابق،ص 347.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن الإداري رقم 35/2819ق، بجلسة 1949/12/4، أشار إليه مؤلف: الطماوي، سليمان، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص718.

مجلس الوزراء لإلغاء قراريْه سالفْي الذكر، ولا يغير من ذلك كون المأذونون خاضعْين لوزير العدل، وأن القرار المطعون فيه لم يخرج عن كونه عملاً من أعمال التنظيم التي يملكها بموجب لائحة المأذونين وأن سلطته في فصل المأذونين مقررة بمقتضى هذه اللائحة؛ ذلك لأن مناط هذا النظر ألا يكون هناك قاعدة مقررة من قبل في هذا الشأن من سلطة أعلى من سلطته، وعلى الأخص إذا لوحظ أن وزارة العدل هي التي أشارت بالرجوع إلى مجلس الوزراء لتقرير إباحة الجمع بين المأذونية والتدريس)[1].

ومن أمثلة هذه الصورة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية السابقة ما ذهبت إليه في حكمها الصادر بتاريخ 1975/11/2 إذ قالت (... إن صاحب الاختصاص في إلغاء قرار بيع اللوازم هي السلطة التي خولها القانون حق البيع، وهذه السلطة تنحصر في وزير الدفاع وبناءً على ذلك، فإن القرار الصادر عن القائد العام للقوات المسلحة بإلغاء قرار البيع حقيق بالإلغاء؛ لأنه صدر ممن لا يملك حق إصداره....)[2].

وكذلك القرار الصادر من محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بتاريخ 1966/5/11 والذي جاء فيه (وحيث إن صلاحية رفض إعطاء الأردنيين جوازات سفر أردنية هي من حقوق جلالة الملك المعظم بمقتضى الفقرة الأولى من المادة 3 من قانون جوازات السفر المشار إليه، فإن قرار

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن الإداري رقم 2/309ق، بجلسة 1998/11/16، أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص657.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم 75/61، أشار إليه: الغويري، أحمد موسى (1988). **قضاء الإلغاء في الأردن – دراسة مقارنة**،(أطروحة دكتوراه غير منشورة)، جامعة القاهرة،مصر، ص294.

وزيـر الداخليـة بـرفض إعطـاء المسـتدعين جـوازات سـفر أردنيـة يكـون حقيقـاً بالإلغـاء لعـدم الاختصاص)[1].

كما أكدت المحكمة العليا الليبية على مثل هذا الاتجاه، حيث قضت في حكمها الصادر في الطعن الإداري رقم 48/37ق بتاريخ 2000/12/21 حيث جاء فيه (... ولما كان قرار نزع الملكية للمنفعة العامة من بين تلك القرارات، وكان القرار الإداري المطعون فيه بنزع ملكية بعض العقارات للمنفعة العامة قد صدر من أمين اللجنة الشعبية لشعبية الجبل الأخضر فإن النعي على هذا القرار بالبطلان لصدوره ممن لا يملكه صحيح قانوناً، فالجهة التي أناط بها المشرع هذا الاختصاص هي اللجنة الشعبية للشعبية، ولا يغير من هذا ما ورد في محضر اجتماع اللجنة الشعبية للشعبية قبل صدور القرار المطعون فيه من تفويض أمينها في "إيجاد حل لمشكلة التعدي على مخططات المدينة وحصر كافة الأراضي التي يمكن توطين المشاريع الإسكانية العامة عليها، واتخاذ القرارات التنظيمية والتنفيذية اللازمة"، فهذا لا يعتبر من قبيل التفويض في اتخاذ القرار المطعون فيه؛ لأن التفويض في الاختصاصات يتعين أن يكون صريحاً وواضحاً وغير مفترض، وأن يحدد الجهة المفوض إليها، والاختصاصات التي يشملها التفويض، فلا يبين من المحضر المذكور بشكل واضح وصريح تفويض أمين اللجنة الشعبية باتخاذ قرار نزع الملكية المطعون فيه؛ بل اقتصر على إيجاد حل لمشكلة التعدي على مخططات المدينة وحصر كافة الأراضي التي

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم 66/159، أشار إليه مؤلف: شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص711.

يمكن إقامة المشاريع الإسكانية عليها واتخاذ القرارات التنظيمية والتنفيذية اللازمة لذلك.... وعليه حكمت المحكمة بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه)(1).

ويلاحظ هنا ومن خلال المبادئ التي أقرتها المحاكم الإدارية العليا في كل من مصر والأردن وليبيا، أنها تلطفت بعض الشيء في أن تسبغ على مثل هذا الاعتداء على الاختصاص، وصف غصب السلطة واكتفت باعتباره عيب عدم اختصاص بسيط؛ لما يترتب على تشابك العمل الإداري وتشعبه من تداخل واندماج في الاختصاصات، التي قد تُفرغ بعض القرارات المخالفة للقانون، وقد صدرت عن غير عمد أو علم بما لحقها من عيب.

ثالثاً: اعتداء الرئيس على اختصاصات مرؤوسه.

وهي الحالة العكسية للحالة السابقة، فقد يحدد القانون لجهة إدارية اختصاصات لا تملكها الجهة الإدارية التي تتبع لها تلك الجهة وخاصة بالنسبة للهيئات التي تتمتع بقدر من الاستقلال في عملها كالجامعات، فإن باشرت الجهة الإدارية العليا تلك الاختصاصات كان تصرفها مشوباً بالبطلان.

وفي إطار جهة إدارية معينة قد يحصل أن يعتدي الرئيس على اختصاص مرؤوسيه، فالقاعدة العامة أن للرئيس الهيمنة على أعمال المرؤوس، إلا أنه وفي حالات معينة قد يخول المشرع المرؤوس اختصاصاً معيناً دون أن يكون للرئيس التعقيب عليها، ومن ثم إذا فعل ذلك فإن تصرفه هذا يعد اعتداء منه على اختصاص المرؤوس فيقع معيباً، وقد يتساءل البعض هل للجهة الإدارية العليا سلطة رئاسية على الموظف أو على الجهة الأدنى (السلطة المرؤوسية)؟

---

(1) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 48/37ق، بجلسة 2000/12/21، م.م.ع، السنة التاسعة والثلاثون، ص369.

فالجواب على هذا التساؤل هو إنه إذا كان القانون قد أعطى للجهة الأدنى صلاحية إصدار هذا القرار، كأن يكون للمرؤوس اختصاص محدد، ويخضع هذا الاختصاص لرقابة السلطة الرئاسية ففي مثل هذه الحالة يتعين على السلطة الإدارية العليا الانتظار حتى تباشر السلطة الادنى اختصاصها، ومن ثم تعقب عليها وتراقبها السلطة الرئاسية، ولها في حينها سحب القرار أو تعديله حسب ما تقضيه أحكام الرقابة الرئاسية، أما قبل ذلك فللقاضي الإداري الحق في إلغاء قرار السلطة الرئاسية[1].

ومن الأمثلة التي قدمها قضاء مجلس الدولة الفرنسي تطبيقاً لهذه الصورة، حكمه الصادر بتاريخ 22 يوليو 1983، وكان ذلك بمناسبة إصدار رئيس الوزراء منشوراً يحدد فيه ساعات وأيام العمل الأسبوعية بالنسبة للموظفين العاملين في الدولة، وقد ذهب في هذا الحكم إلى (إن تحديد ساعات وأيام العمل الأسبوعية يتصل مباشرة بالتنظيم الداخلي للمرفق العام، وأن المنشور الصادر عن رئيس الوزراء مشوب بعيب عدم الاختصاص)[2].

ومن تطبيقات مجلس الدولة المصري لهذه الصورة ما قضت به محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في القضية رقم 1254 لسنة 6ق، بتاريخ 1954/11/10 من إن (طلب النقل من قائمة حصة شياخة معينة إلى حصة أخرى من اختصاصات لجنة قوامها مشائخ الحصص برئاسة العمدة، فليس لوكيل الوزارة أن يقوم بمهمتها مع الاكتفاء بتصديق العمدة لما في ذلك من

---

(1) انظر: خليل، محسن (1982). **القضاء الإداري اللبناني – دراسة مقارنة**، (د.ط)، بيروت: دار النهضة العربية، ص488.

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي، أشار إليه: كسبرة، مصطفى (1964). **نظرية الاعتداء المادي في القانون الإداري**، (أطروحة دكتوراه غير منشورة)، جامعة القاهرة، مصر، ص57.

اعتداء للرئيس على المرؤوس في اختصاصه)[1] ويقول أيضاً (إن لجنة الشياخات وفقاً لقانون العمد رقم (4) لسنة 1947 هي المختصة بالنظر في طلبات إنشاء مشيخة جديدة ومن ثم فإن المديرية لا تملك رفض عرض الأمر على اللجنة)[2].

ولمحكمة العدل العليا الأردنية السابقة قضاء في مجال عيب عدم الاختصاص المتعلق باعتداء السلطة الرئاسية على اختصاص السلطة المرؤوسة، من هذا القضاء حكمها الصادر بتاريخ 2012/3/21، والذي قررت فيه (يستفاد من المواد"5، 6، 7 "من قانون هيئة تنظيم النقل البري رقم (4) لسنة 2011 بأن تطبيق أي وسيلة أو إدخال أي نظام لضبط عمل النقل البري هو من اختصاص مجلس هيئة تنظيم النقل البري، وعليه فإن قرار المدير العام بتقرير آلية جديدة، وتحديد عدد رحلات سيارات الشحن بتطبيق نظام إلكتروني جديد هو قرار من اختصاص مجلس هيئة تنظيم النقل البري، وليس من اختصاصات المدير العام منفرداً ويكون بذلك قد تعدى صلاحياته، مما يجعل القرار المطعون فيه مستوجب الإلغاء لصدوره عن جهة غير مختصة بإصداره)[3].

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا الأردنية السابقة، انتهت إلى أنه (يستفاد من نص المادة "166" من قانون الجمارك وتعديلاته رقم 20 لسنة 1998 أن صلاحيات منح رخصة مزاولة مهنة التخليص الجمركي هي لوزير المالية بتنسيب من مدير عام الجمارك، وعليه وحيث فإن القرار المطعون فيه الصادر عن مجلس الوزراء والمتضمن السماح لأهالي منطقة جابر السرحان بتسجيل

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، أشار إليه مؤلف: أبوالعينين، محمد ماهر (1996). **دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري**،(د.ط)، القاهرة : دار النهضة العربية، ص33.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 9734 لسنة 8ق، أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص668.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2012/201، **مجلة نقابة المحامين** العدد السابع والثامن والتاسع، لسنة 2012، ص936.

جمعية وتأسيس شركة تملكها الجمعية ومنح هذه الشركة رخصة مزاولة مهنة التخليص في مركز جابر "دائرة الجمارك" هو قرار صادر عن جهة غير مختصة ومستوجب الإلغاء)[1].

وفي ذلك أيضاً استقر قضاء المحكمة العليا الليبية على اعتبار أن مثل هذه الحالة – اعتداء جهة إدارية على الاختصاصات التي منحها القانون للجهات الإدارية التابعة لها – يرتب البطلان – كأن تصدر رئاسة جامعة بنغازي قراراً إدارياً هو من اختصاص رئاسة كلية القانون[2].

ويقرر البعض في هذا الفَرض – ونحن نؤيدهم في ذلك – بأنه يتعين على القاضي الإداري البحث عن المُصْدرِ الحقيقي للقرار الإداري وعدم الاكتفاء بالمظاهر الخارجية للقرار كالتوقيع وذلك في حالة الطعن عليه، ويعد القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص إذا تبين للقاضي أن صاحب الاختصاص قد اتخذ القرار المطعون فيه بناءً على أمر صادر له من سلطة عليا غير مختصة، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن (يتبين من الظروف المحيطة باتخاذ القرار أن دور صاحب الاختصاص قد اقتصر على تنفيذ التعليمات التي تلقاها من المحافظ، والتي تضمنتها رسالته المؤرخة في 1958/6/27 والتي اعتقد بأنه ملزم بها... وبذا يعتبر كأنه تصرف باسم المحافظ وتحت رقابته في مجال خارج نطاق اختصاصه)[3].

ويرجع السبب في إثارة هذه النقطة الهامة، إلى ما تعانيه أغلب الأنظمة الإدارية على اختلاف مستوياتها من أفكار راسخة ومتوارثة عن مفهوم التبعية الإدارية، والذي يقتضي أن يكون الموظف مرتبطاً بالرئيس الإداري الأعلى، ومسؤولاً أمامه عن تنفيذ المهمات والواجبات الوظيفية

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2011/459، **مجلة نقابة المحامين**، العدد 4، 5، 6 لسنة 2012، ص468.

(2) حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف بنغازي في الدعوى رقم 35 لسنة 6 قضائية بجلسة 1982/4/20. أشار إليه مؤلف: الحراري، محمد عبدالله، **الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي**، مرجع سابق، ص199.

(3) المنجي، إبراهيم، **إلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص189.

المنوط بها، بما يمليه عليه الأخير من تعليمات وأوامر تجعل من الصعب على المرؤوس أن ينفرد بمباشرة بعض الصلاحيات والاختصاصات التي يستمدها من القانون مباشرة، فيصدر القرار المتخذ بناءً على أمر من سلطة إدارية أعلى مشوباً بعيب عدم الاختصاص، حتى ولو كان القرار موقعاً من صاحب الاختصاص الأصيل، وهي إحدى صور عيب عدم الاختصاص الخفي.

كما يسري ذلك القيد أيضاً على الرئيس في حالة ممارسة المرؤوس لبعض اختصاصات رئيسه بناءً على تفويض سابق صحيح، إذ إنه لا يجوز للمفوض مباشرة الاختصاص في الموضوعات المفوض فيها، حيث إن ذلك الوضع يفرغ التفويض من مضمونه ويعد تزيداً أو تشتيتاً للمسؤولية لا داعي له، ويبعدنا عن النية الحقيقية للمشرع من وراء تشريع التفويض[1]

وعلى العكس من ذلك فإن صدور قرار بناءً على تفويض، أو حلول مخالف للقانون يعد من قبيل عدم الاختصاص، وذلك إذا لم تراعَ الشروط والضوابط التي وضعها المشّرع للأخذ بنظام التفويض في الاختصاص، وكذلك لوجوب الحلول والذي يتم بقوة القانون، مما يجعل أي قرار يصدر بالاستناد لأي منها باطلاً ببطلان الأساس الذي بُني عليه القرار، فما بُني على باطل فهو باطل، ويجوز الطعن عليه بالإلغاء لتعيبه بعيب عدم الاختصاص البسيط. وهذا ما سبق تفصيله عند الحديث عن التفويض.

---

(1) شرف، حسن حسين عبدالهادي (1996). **التفويض في القانون الإداري**.(أطروحة دكتوراه غير منشورة)، أكاديمية الشرطة كلية الدراسات العليا، القاهرة، مصر ،ص59.

رابعاً: اعتداء السلطة المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية وبالعكس.

من المعلوم أن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية يقصد منه توزيعٌ للمهام والصلاحيات داخل تنظيم إداري معين وعدم الخروج على اختصاصات البعض للبعض الآخر[1].

لكن إذا كان للهيئات اللامركزية مباشرة اختصاصاتها المخولة لها قانوناً على نحو من الاستقلال (لأنها تستمد اختصاصها من القانون وليس من السلطة المركزية)، إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً؛ وإنما للإدارة المركزية نوع من الرقابة (الوصاية) على أعمال الإدارة اللامركزية، وذلك بموجب ما يعطيها القانون من الاختصاصات المحددة كالإذن السابق والتصديق اللاحق والإلغاء بالنسبة لبعض القرارات إذا كانت غير مشروعة، وبالتالي ليس لها أن تحل نفسها محل الإدارات اللامركزية لمباشرة بعض اختصاصاتها إلا إذا توافرت شروط الحلول والتي هي (نص القانون، امتناع الإدارات اللامركزية عن اتخاذ قرار رغم تنبيهها فتحل السلطة المركزية محلها استثناءً) أو أن تقوم بتعديل بعض القرارات التي تصدرها الإدارة اللامركزية في حين أن القانون لا يخولها سوى التصديق عليها كما هي أو عدم التصديق عليها، كما هي دون أن يكون لها حق التعديل في هذه القرارات[2].

وهذا ما جاء في أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الخصوص إذ تقول (... إن وزير التربية والتعليم وإن كان الرئيس الأعلى للجامعة، إلا أن سلطته لا تتجاوز الإشراف على الإدارة التي يتولاها المدير والمجلس، وذلك في الحدود الضيقة التي نص عليها القانون صراحة،

---

(1) العاملي، سرى صاحب محسن (د.ت). **موقف القضاء الإداري في العراق من عيب الاختصاص في القرار الإداري**، بحث منشور على الموقع الإلكتروني (الانترنت)، ص1.

(2) الحلو، ماجد راغب، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص363.

ومن ثم فإن مباشرة وزارة التربية والتعليم بداءة لحق جامعة القاهرة في التقاضي ينطوي على مخالفة صريحة لقانون الجامعة، تجاوز من جانبها في استعمال حقها في الإشراف على الجامعة إلى حد مباشرة الحقوق التي تملكها هذه الأخيرة على وجه الاستقلال...)[1].

وفي حكم آخر لها قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 1985/11/30 (بأن تبعية الهيئة العامة لتنمية بحيرة السد العالي لوزير التعمير والمجتمعات الجديدة لا تؤثر على مباشرة الهيئة لاختصاصاتها التي أناطها بها المشرع، وأساس ذلك أن هذه التبعية مردها السلطة الوصائية التي تقررت للوزير بالنسبة للهيئة سواء فيما يتعلق بالإشراف عليها، أو اعتماد قرارات إدارتها دون أن يكون للوزير المذكور أن يحل محل مجلس الإدارة في ممارسة اختصاصاته، من ذلك صدور قرار من الوزير بتفويض محافظ أسوان في مباشرة كافة اختصاصاته بالنسبة إلى أعمال الهيئة والعاملين فيها، وأساس ذلك أن قرار التفويض لا ينقل للمحافظ إلا ما كان داخلاً في اختصاصات الوزير بالنسبة للهيئة المذكورة، هذه الاختصاصات تدور حول السلطة الوصائية المقررة للوزير، ولا تمتد لتسلب مجلس إدارة الهيئة اختصاصها الأصيل)[2].

كما أكدت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة على مثل هذا الاتجاه، حيث قضت في حكم لها بقولها (يستفاد من أحكام المادة "5" من قانون تنظيم مهنة المحاسبة القانونية رقم "73" لسنة 2003 أن الهيئة العامة المشّكلة وفقاً لقانون تنظيم مهنة المحاسبة القانونية هي المرجع الأعلى للنظر في القرارات الصادرة عن مجلس الجمعية بحيث يجوز للمتضرر من قرارات هذا

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في القضية رقم 6232 لسنة 18ق، أشار إليه مؤلف: الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص351.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن الإدارية رقم 2313 ورقم 2424 لسنة 28ق، أشار إليه مؤلف: الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص352.

المجلس الاعتراض للهيئة، وعليه وحيث إن المستدعي اعترض على قرار المجلس بعدم قبول عضويته في الجمعية ،وحيث إن الهيئة العليا أصدرت قرارها بالموافقة على قرار لجنة الترخيص بمنح المستدعي إجازة المزاولة لاستكماله متطلبات الترخيص، وإن من حقه الانتساب للجمعية فقد كان على مجلس الجمعية الإذعان لقرار الهيئة وعدم البحث في مدى قانونيته ما دام أن الهيئة العليا هي الجهة التي من حقها التعقيب على قراراتها، وحيث إن مجلس الجمعية أصدر قراره برفض عضوية المستدعي فإن قراره يكون مخالفاً للقانون ومستوجب الإلغاء)[1].

ومن أحكام دوائر القضاء الإداري الليبي في هذا الشأن حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف الجبل الأخضر في الدعوى رقم 48/48ق بتاريخ 2004/12/26ف، بقولها (وحيث إن النعي ببطلان القرار المطعون فيه لصدوره من أمين اللجنة الشعبية للشعبية – وهو غير مختص بإصداره – في محله؛ ذلك أن الواقع في الدعوى أن الطاعنين كانوا من بين المنتفعين بقطع أراض خدمية بمدينة البيضاء، وأن المطعون ضده أصدر قراراً بنزع ملكية تلك الأراضي فرفعوا دعواهم بطلب إلغاء ذلك القرار ناعين عليه بعيب اغتصاب السلطة على سندٍ حاصلُه أن القرار رقم 5 لسنة 1429 نص على سبيل الحصر – على اختصاصات اللجان الشعبية للشعبيات، وحددها حصراً، ولم يرد بين هذه الاختصاصات منح أمين اللجنة الشعبية للشعبية اختصاص إصدار قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة منفرداً)[2].

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 2011/408، **مجلة نقابة المحامين** العدد 4، 5، 6 لسنة 2012، ص547.

(2) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 49/48ق، بجلسة 2004/4/26ف.م.م.ع، السنة 2004، ص376.

الفرع الثاني

عدم الاختصاص الزماني

يتمثل هذا العنصر، في تحديد النطاق الزمني الواجب ممارسة الاختصاص فيه، ابتداءً وانتهاءً، فإذا صدر القرار الإداري متجاوزاً هذا النطاق سواءً قبل بدايته، أو بعد انتهاء مدته، أصبح القرار الصادر معيباً بعيب عدم الاختصاص الزمني، وتطبيق هذا العنصر يعطي الغلبة لعنصر الاختصاص على سائر العناصر الأخرى في القرار الإداري، حيث وجدت حالات كثيرة ظهرت على أنها صور من الاختصاص الزمني وهي في الحقيقة ليست إلا أشكالاً أو إجراءات في القرار الإداري، أو حالات تتعلق بعنصري السبب والغاية، مرجعه هو اختلاف الفقه والقضاء في تبني المعنى الضيق أو التوسع في الأخذ بفكرة الاختصاص(1).

وعليه فإن عدم الاختصاص الزماني يعني (أن يزاول أحد رجال الإدارة اختصاصه دون مراعاة القيود الزمنية الموضوعة لذلك)(2)، ويتحدد العنصر الزمني للاختصاص بعدة أمور هامة، فقد يحدد المشرع احياناً مدة معينة لاتخاذ قرار معين، والجزاء المترتب على انقضاء المدة دون ممارسة الاختصاص، يختلف بحسب ما اتجهت إليه نية المشرع عند تحديده لهذه المدة، فقد يكون هذا التحديد هو مجرد إفصاح عن رغبة المشّرع في سرعة تنفيذ القانون، وهذا لا يؤدي انقضاء المدة بالضرورة إلى زوال الاختصاص، أما إذا كشف المشرع صراحة عن نيته القاطعة في ذلك، أو كانت المدة مشروطة لمصلحة الأفراد، فإن مخالفة المدة هنا تؤدي حتماً إلى الحكم بإبطال القرار الصادر، مثال ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية (إن الشارع لم يرتب – في حدود

---

(1) المنجي، إبراهيم، **إلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص50.

(2) الشوبكي، عمر محمد، **القضاء الإداري – دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص282.

التظلم المقدم إعمالاً لنصوص قرار مجلس الوزراء الصادر في 1955/4/6 – أي بطلان على عدم عرض أوراق التظلم الإداري على الهيئة الرئيسية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه... وما تحديد هذا الميعاد إلا من قبيل التنظيم والتوجيه لتعجيل البت في مثل هذا التظلم)[(1)].

وعلى عكس ذلك فإن هناك حالات أخرى، يكون فيها الالتزام بالنطاق الزمني حتمياً وواجباً دون حاجة للرجوع بحثاً عن نية المشرع، فالمنطق المجرد يستوجب مثلاً بطلان القرار الصادر عن موظف مارس أعمال الوظيفة التي رُقّي أو نقل منها، أو مارس أعمال الوظيفة بعد انتهاء رابطة التوظيف، كالإحالة إلى المعاش لبلوغ السن القانونية أو بالفصل أو تقديم استقالته؛ لأنه بذلك يكون متجاوزاً اختصاصه إلى اختصاص خلفِه، مما يعيب تصرفه بعيب عدم الاختصاص الزمني[(2)]، ومن أهم المبادئ القانونية المستقرة في هذا الشأن لقضاء مجلسْي الدولة الفرنسي والمصري، والمتمثل في أن مبدأ الاختصاص من حيث الزمان لا يجوز الاتفاق على مخالفته، وأن جزاء الإلغاء آيته ألا يباشر الموظف اختصاص وظيفته بعد الأجل الذي يجوز له فيه ذلك، وينتهي ذلك الأجل إما بنقل الموظف أو ترقيته أو فصله وإبلاغه القرار الخاص بذلك، وإلا تجاوز اختصاصه وتعدّاه إلى اختصاص خلفه[(3)].

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بأن (المادة "50/أ" من نظام موظفي جامعة مؤتة حددت مدة ولاية المجلس التأديبي لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد وبناءً على ذلك فإن صدور القرار عن المجلس التأديبي الابتدائي بعد انتهاء ولايته–ولم يرد في البينات ما يفيد

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، بجلسة 1955/3/21، المجموعة السنة التاسعة، ص423، أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص628.

(2) عبدالله، عبدالغني بسيوني، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص589.

(3) الحلو، ماجد راغب، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص366.

تجديد هذه المادة–يجعل القرار الصادر عن "المطعون فيه" قد صدر عن جهة غير مختصة بإصداره)[1]. وفي حكم آخر لها تقول (استقر الفقه والقضاء في مجال عيب الاختصاص الزمني على أن انقضاء المدة المحددة بالقانون لمزاولة رجل الإدارة اختصاصه خلالها لا يؤدي إلى زوال اختصاصه أو اعتباره منتهياً إذا ما انقضت المدة المحددة لإصداره، إذ لا يعتبر القرار الصادر بعد انقضاء هذه المدة قررا منعدماً؛ وإنما يعتبر مشوباً بالعيب البسيط وقابلاً للإبطال والإلغاء قضائياً إذا قدم الطعن خلال المدة القانونية)[2].

ومن تطبيقات القضاء الإداري الليبي في هذا المجال، ما قضت به الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا في القضية رقم "56/93ق" بتاريخ 2011/11/27، وقد جاء في قرارها أنه (وفقاً لنص المادة "65" من القانون رقم "1992/10" بشأن الأمن والشرطة وقد نصت على أنه"يعتبر عضو هيئة الشرطة هارباً عن العمل إذا تغيب عن عمله مدة تزيد على خمسة عشر يوماً بدون عذر مقبول، ولو كان الغياب عقب إجازة مرخص له بها. ويعتبر الغياب بدون عذر إذا مضت ثلاثون يوماً من انقضاء المدة المشار إليها في الفقرة السابقة، وإذا زادت مدة الغياب عن الخدمة المشار إليها في الفقرة الثانية يفصل عضو هيئة الشرطة، دون الحاجة إلى اتخاذ أي إجراء آخر ويصدر قرار الفصل من الرئيس".

وحيث إن مفاد هذا النص أنه إذا تغيب عضو هيئة الشرطة عن عمله مدة تزيد عن المدة المنصوص عليها قانوناً، هي خمسة عشر يوماً مضافاً إليها المدة المنصوص عليها في القانون نفسه، وهي ثلاثون يوماً، أي مدة خمسة وأربعون يوماً، فإنه في هذه الحالة يفصل من العمل بقرار

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 2005/488، جلسة 2006/3/30، أشار إليه مؤلف: القبيلات، حمدي، **الوجيز في القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص350.

(2) حكم محكمة العدل العليا رقم 87/167، محمد خلاد، **المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا**، ج4، ص24.

من الرئيس الإداري دون حاجة إلى اتخاذ أي إجراء من الإجراءات التأديبية المنصوص عليها في قانون الأمن والشرطة المشار إليها سلفاً.

ومتى كان ذلك وكان الحكم المطعون فيه قد أورد أن الطاعن قد تغيب عن عمله من تاريخ 2006/4/4م وحتى 2006/5/20، وهو ما لم يجادل بشأنها الطاعن، وتم عرض أمره على الرئيس وفق الثابت من ديباجة القرار الطعين، وبناءً عليه صدر القرار المطعون فيه طبقاً لحكم الفقرة الأخيرة من المادة "65" من القانون رقم "1992/10م" بشأن الأمن والشرطة فإنه يكون بذلك قد طبق صحيح القانون مما يتعين معه رفض الطعن)[1].

وعليه فإن تحديد النطاق الزمني في هذه الحالة يرتبط وجوداً وعدماً بإسباغ صفة الموظف العام على من يختص بإصدار القرار الداخل في مهام وظيفته، وأبعد من ذلك حالة، إذا فرض المشرع أجلاً معيناً لمباشرة اختصاص معين من ضمن مهام الموظف، فعلى الرغم من كونه موظفاً، إلا أنه لا يختص بهذا العمل قبل حلول الأجل أو بعد انتهائه، وإن استمرت صفته كموظف.

وهو ما عبر عنه الفقيه الفرنسي (أوبى) بأن تحديد مدة معينة لمباشرة الاختصاص على سبيل الإلزام، يعني أن المشرع أراد تقييد هذا الاختصاص وجوداً وعدماً بهذه المدة وأي تصرف قبلها أو بعدها يعيب القرار بعدم الاختصاص، وهذا تطبيق صريح للمعنى الضيق لفكرة العنصر الزمني في الاختصاص[2].

---

(1) حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا الليبية، في القضية رقم 56/93ق، بجلسة 2011/11/27.

(2) كنتاوي، عبدالله (2011). **ركن الاختصاص من القرار الإداري**.(رسالة ماجستير في القانون العام، غير منشورة)، جامعة تلمسان – الجزائر، ص163.

وتجدر الإشارة هنا إلى حالة من يتقدم باستقالته وحتى صدور قررا بقبولها أو رفضها، فمن المبادئ المسلم بها في الفقه الإداري، أن مجرد تقديم الاستقالة من الوظيفة العامة لا ينهي علاقة الموظف بها ولا يرفع عنه تبعاتها بل يظل ملزماً بالبقاء فيها متمتعاً بسلطته واختصاصه حتى قبول استقالته، فإذا كان الثابت أن القرار المطعون فيه قد صدر من الوزير بعد تقديم استقالته وقبل قبولها فإنه يكون صادراً من مختص[1].

وما يسري على الموظف الإداري هنا، يسري أيضاً على المجالس واللجان الشعبية المنتخبة، أو أية لجان إدارية أخرى، حيث لا يجوز لها ممارسة صلاحياتها أثناء فترة وقفها عن العمل أو بعد حلها أو إسقاطها، ومن ثم فإن القرار الصادر من الموظف أو من اللجنة خلال هذه الفترات يكون قراراً مشوباً بعيب عدم عدم الاختصاص الزمني وبالتالي قابلاً للإلغاء لعدم مشروعيته[2].

وشبيه بتلك الحالة، حالة القرارات الصادرة عن موظف بعد انتهاء مدة وظيفته وقبل استلام خلفه العمل بدلاً منه، فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي تلك القرارات صحيحة وصادرة عن مختص تحقيقاً لذات المبدأ، كمثال الوزير الذي استبعد عن عمله وظل يمارس مهامه لحين استلام الوزير الجديد أعباء الوزارة، وفي أحوال أخرى يفصح المشرع فيها عن نيته الصريحة في ضرورة الالتزام الصارم بعنصر الزمن أو المدة المحددة، فتكون أي مخالفة لهذا الحظر مبطلاً لقرارات الإدارة، كأن

---

(1) الجرف، طعيمة، **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة**، مرجع سابق، ص250.

(2) الحراري، محمد عبدالله، **أصول القانون الإداري الليبي**، مرجع سابق، ص160.

يصدر قرار إداري ما في عطلة رسمية يكون المشرع قد حظر مباشرة الاختصاص بإصداره أثناء العطلات الرسمية، وهنا يعد القرار باطلاً ولا يعتد به[1].

ومن تطبيقات هذا الشرط القرارات التي تصدرها الحكومة المستقيلة خلال الفترة الفاصلة بين استقالتها وتشكيل الحكومة الجديدة، حيث استقر الفقه والقضاء الإداريين على أن القرارات التي تصدر عن الوزراء في الحكومة المستقيلة في أمور هامة وجوهرية تشكل اعتداء على اختصاصات الحكومة الجديدة، كإصدار قرارات بتعيين موظفين أو ترفيعهم أو منحهم علاوات، وتكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص الزمني، إلا إذا اقتصرت القرارات التي يُصدرها الوزراء المستقيلون على تصريف الأمور الجارية أو العاجلة التي لا تحتمل التأخير، ففي مثل هذه الحالات لا تعتبر هذه القرارات معيبة بعيب عدم الاختصاص الزمني[2].

ويتضح من ذلك أن فكرة تحديد مدة زمنية لمباشرة الاختصاص خلالها وتعزيزها من قبل المشرع، بأن يرتب البطلان على مخالفة المدة التي قررها لمباشرة الاختصاص، أو أن يقر بصحة هذا القرار على الرغم من تجاوزه المدة المقررة لصدوره، وما عرض على القضاء الإداري منذ إنشاءه حتى الآن من حالات، حدا به إلى استنباط المبدأ العام في تحديد العنصر الزمني، والإعلان عن بعض الحالات التي تمثل خروجاً عليه، توجب بطلان القرار الذي صدر في كنف أي منها على النحو التالي:

أولاً– المبدأ العام:

إذ يشترط كأصل عام لسلامة عنصر الاختصاص الزمني توفر شرطين أساسيين هما:

---

(1) عبدالله، عبدالغني بسيوني، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص589.

(2) القبيلات، حمدي، **القانون الإداري**، ج2، مرجع سابق، ص49.

1. صدور القرار خلال الفترة التي يكون فيها مُصِدر القرار مختصاً قانوناً.

2. صدور القرار ضمن المدة الإلزامية المحددة قانوناً لإصداره.

ثانياً- حالات الخروج على المبدأ العام:

1. إذا نص المشرع صراحة على البطلان كجزاء لمخالفة الميعاد الذي حدده لمباشرة الاختصاص.

2. إذا اعتبر القانون أن فوات المدة المحددة حصراً دون إجابة الإدارة على طلب ذوي الشأن قراراً بالقبول، وفي هذه الحالة تصبح الإدارة مجردة من هذا الاختصاص، وليس لها أن تعاود إصدار قرار آخر يمس بالقرار الضمني المفترض صدوره بالنص.

3. إذا نص المشرع على عدم مزاولة اختصاص ما إلا بعد مرور مدة معينة، فإن كل قرار يصدر قبل حلول هذا الأجل يعد باطلاً.

4. وأخيراً، في حالة قبول استقالة الحكومة، فالقاعدة المسلّم بها في هذا الشأن أنه بمجرد قبول استقالة الوزراء، وحتى تعيين حكومة أخرى تخلفها، لا يملك الوزراء المستقيلون إلا تصريف الأمور الجارية، وأي قرار يصدر بخلاف ذلك يعد اعتداء على سلطات الخلف، مخالفاً للقانون حرياً بالإلغاء.

وجدير بالذكر في النهاية أن كل هذه الضوابط التي تحكم عيب عدم الاختصاص كثيراً ما تتعدل بفعل الظروف الاستثنائية، وما تفرضه أحياناً من ضرورة التحلل من كثير أو قليل من ضوابط المشروعية العادية، ومن أبرز الأمثلة على ذلك ما تقرر في القضاء الإداري بخصوص

نظرية الموظفين الفعليين وما يمكن أن تؤدي إليه هذه النظرية من اعتبار بعض التصرفات الباطلة لعيب عدم الاختصاص مشروعة في ظروف وأحوال خاصة(1).

الفرع الثالث

عدم الاختصاص المكاني

يعتبر عيب عدم الاختصاص المكاني الصورة الثالثة من صور عيب عدم الاختصاص البسيط، وهو أقل الصور حدوثاً في الواقع العملي؛ لأن الحدود المكانية لمزاولة الاختصاصات الإدارية تكون في الغالب واضحة إلى حد كبير، مما يقلل من احتمالات تداخل الاختصاصات بين الجهات الإدارية، ولأن كل عضو من أعضاء السلطة الإدارية يحرص في العادة على ممارسة نشاطه في النطاق الإقليمي أو الجغرافي الذي حدده له القانون(2).

ويقصد بعيب الاختصاص المكاني مباشرة الجهة الإدارية الاختصاص خارج النطاق الإقليمي المحدد لها، وصورته أن يصدر موظف أو هيئة إدارية قراراً يمتد أثره إلى خارج الدائرة الإقليمية المقررة لمزاولة اختصاصها، كأن يقوم مجلس المحافظة أو مجلس بلدي أو مجلس قروي بإصدار قرار في غير نطاق اختصاصه الإقليمي(3).

وللاختصاص المكاني نطاقان: أولهما نطاق شامل، والثاني نطاق حصري، لا سيما وأن موظفي الإدارة الذين يملكون سلطة اتخاذ القرارات الإدارية، ليسوا في مستوى وظيفي واحد، مما يستتبع اختلاف ولايتهم الإقليمية في إصدار هذه القرارات.

---

(1) الجرف، طعيمة، **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة**، مرجع سابق، ص250.

(2) كنعان، نواف، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص271.

(3) الجمهي، خليفة سالم، **أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي**، مرجع سابق، ص349.

فمنهم من يمتد نطاق ولايته ليشمل كامل إقليم الدولة، مثال ذلك رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ونوابه، ومنهم من تنحصر ولايته في نطاق إقليمي محدد، مثال ذلك المحافظ ورؤساء الوحدات المحلية، وهؤلاء لا يجوز لهم تجاوز هذا النطاق فيما يصدرونه من قرارات، وإلا كانت مشوبة بعيب عدم الاختصاص المكاني، أياً كانت الأسباب الدافعة وراء تلك القرارات، وحتى لو كانت باتفاق بين صاحب الاختصاص الأصيل ومُصدر القرار؛ لأنه -وكما سبق التأكيد مراراً- بأن قواعد الاختصاص لا يجوز تعديلها أو الاتفاق على مخالفتها؛ لتعلقها بالنظام العام إلا إذا حل الأخير محل صاحب الاختصاص، شرط أن يكون هذا الحلول في حالة غيابه، وبتحقق شروط قيامه على نحو ما أوردناه سابقاً في نظام الحلول كصورة من صور ممارسة الاختصاص[1].

وقد أكدت محكمة القضاء الإداري المصرية على وجود العنصر المكاني وأهميته في مشروعية القرار الإداري في حكمها الصادر بتاريخ 1968/11/28، حيث قالت (إن الاختصاص لكل موظف إنما هو منوط بالمكان المبين له، ومن ثم لا يجوز لأي موظف تخطي حدود هذا الاختصاص إلا بتكليف من الجهة القائمة على شؤون المرفق، وبشرط أن يكون حلول الموظف محل زميله المختص في حالة غيابه عن عمله، وأن تعين هذه الجهة من يقوم بالعمل مكان الموظف الأول)[2].

---

(1) ليله، محمد كامل (1967). **الرقابة على اعمال الإدارة – الرقابة القضائية**، (د.ط)، القاهرة : دار النهضة العربية، ص182.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة 1968/11/28، أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص630–631.

ومن المبادئ التي أخذت بها محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في هذا الخصوص (حددت المادة السادسة من قانون تنظيم المدن والقرى اختصاصات مجلس التنظيم الأعلى، وليس من ضمن اختصاصاته إقرار فتح دخلات تصل إلى بيوت أفراد معينين من الموظفين تقع أراض خارج حدود التنظيم)(1).

كما أكدت المحكمة العليا الليبية على هذا الاتجاه بقولها (إن اختصاص رئيس بلدية بنغازي بتقرير المنفعة العامة لمشروعات المرافق والمنافع العامة يتحدد مكانياً بدائرة الحدود الجغرافية للبلدية، ولا يمتد إلى غيرها من البلديات الأخرى وفقاً لقرار رئاسة الوزراء الصادر بتاريخ 1972/10/13 والخاص بتنظيم التطوير العمراني)(2).

تجدر الإشارة إلى نقطة أخيرة بشأن النطاق الإقليمي للاختصاص تتعلق فيما لو اتخذ الموظف قراراً يتعلق بأموال خاصة به تقع في نطاق إقليمي لشخص آخر إذا كان له أموالٌ ثابتة في محافظة أخرى غير التي يقع فيها، هنا جاز له إدارة هذه الأموال، ويُصدِر حيالها ما يشاء من قرارات ولا يعتبر ذلك تعدياً على مبدأ الاختصاص المكاني، لذلك اعتبر مجلس الدولة الفرنسي قرار العمدة الصادر بشأن حظر بيع الكحوليات داخل معسكر خاص بقريته، ولكنه يقع جغرافياً في دائرة قرية أخرى، قراراً سليماً، وصادراً عن سلطة مختصة(3).

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1989/171، خلاد، محمد ، **مجلة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا**، ج3، ص33.

(2) حكم المحكمة العليا الليبية رقم 1972/116، أشار إليه مؤلف: الجهمي، خليفة سالم، **أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي**، مرجع سابق، ص350.

(3) خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم، **دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه**، مرجع سابق، ص59.

وحتى في نطاق السلطة القضائية، فإن اختصاص المحكمة يكون مقيداً مكانياً بالمصالح الموجودة في داخل النطاق الإقليمي المحدد لها، وإلا حكمت بعدم اختصاصها مكانياً بنظر الدعوى وإحالتها للمحكمة المختصة التي يقع في نطاقها النزاع[1].

المطلب الثاني

عيب عدم الاختصاص الجسيم (عيب اغتصاب السلطة)

إذا كان الأثر المترتب على عيب عدم الاختصاص البسيط في أي من حالاته السابقة هو قابلية القرار للحكم عليه بالإلغاء، بمعنى إنه يعتبر قراراً باطلاً وقابلاً للإلغاء، وذلك إذا ما طُعن عليه خلال المدة المقررة قانوناً، حيث لا يجوز سحبه من قبل الإدارة أو إلغاؤه قضائياً بعد فوات المدة القانونية دون الطعن عليه على الرغم من بطلانه، وذلك تحقيقاً لِما أراده المشرّع من استقرار للمراكز القانونية، وتوفير الضمانات الكافية للأفراد المتعاملين مع الإدارة بتقرير نهائية القرارات الصادرة عنها بمرور مدة (60 يوماً) دون طعن أو تظلم، إذ يصبح القرار حصيناً، وتنفيذه لا يرتب مسؤولية الإدارة بل أن عدم تنفيذه هو الذي يرتب مسؤوليتها[2].

إلا أن هناك من الحالات التي يكون فيها تجاوز الاختصاص من الجسامة بحيث يشكل ما يعرف بغصب السلطة، هذه الجسامة وهذا التجاوز كفيل بأن يهوي بالقرار مجرداً إياه من كل مقومات وجوده حتى يصل به إلى درجة الانعدام، ليصبح هو والعدم سواءً بسواء فلا يتمتع بأية حصانة كالتي تتمتع بها القرارات المعيبة بعيب بسيط، والتي تظل محتفظة بكيانها القانوني على الرغم من وجود عيب قد اعتورها، وأن فكرة غصب السلطة قد ارتبطت ارتباطاً وثيقاً بفكرة انعدام

---

(1) درويش، أحمد الحسيني (2012). **ضمانات تنفيذ أحكام قضاء مجلس الدولة**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية، ص111.

(2) عزيز، هاني الوسيط في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص13.

القرارات الإدارية، وأصبحت تمثل المعيار الأساسي لدى الغالبية من الفقه والقضاء الإداريين لتقرير انعدام القرار في الحالات شديدة الوضوح، بالإضافة إلى الحالات التي أضافها القضاء مما أدى لتوسيع نطاق فكرة الغصب(1).

اختلف الفقه والقضاء الإداريان حول تحديد حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم، إلا أن هناك حداً أدنى من الاتفاق بينهم على حالات عدة، ومن هنا سيتم التطرق في (الفرع الأول) إلى الحالات المتفق عليها فقهاً وقضاءً، وفي (الفرع الثاني) نعرض الحالات التي توسع فيها القضاء في عيب عدم الاختصاص الجسيم.

الفرع الأول

حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم

يصبح عيب عدم الاختصاص من قبيل اغتصاب السلطة إذا ما كان القرار الإداري صادراً من فرد عادي لا صلة له بالإدارة إطلاقاً أومن موظف زالت عنه صفته في مزاولة الأعمال الإدارية، وحالة الاعتداء على اختصاصات السلطة التشريعية أو السلطة القضائية. وهذا ما سيتم التطرق إليه في هذا الفرع.

أولاً: حالة صدور القرار من فرد عادي لا صلة له بالإدارة إطلاقاً، أو من موظف زالت عنه هذه الصفة.

فالوجود القانوني لأي موظف أو مكلف بخدمة عامة يرجع إلى صدور قرار بتعيينه أو بتكليفه، وهذا القرار هو الذي يسبغ على هذا الشخص صفة العضو الإداري أو الهيئة التابعة

---

(1) خليل، محسن (1982). **القضاء الإداري اللبناني – دراسة مقارنة**،(د.ط)، بيروت: دار النهضة العربية، ص487.

للدولة، وفي حالة عدم وجود هذا القرار، أو عدم وجود سند قانوني فإن الشخص الطبيعي لا يمكن أن يعبر عن إرادة الدولة وإذا فعل يعد مغتصباً، ومن ثم تكون قراراته منعدمة ولا أثر لها إلا إذا كان مما يصدق عليه وصف الموظف الفعلي ومن ثم يمكن تصحيح النتائج تلك[1].

هذا ما ذهب إليه القضاء الإداري الفرنسي حينما قضى بأن المجلس البلدي قد تولى طوعاً إدارة المرافق العامة، فإن قراراته بهذا الشأن تكون صادرة من سلطة فعلية ومن ثم يصدق عليها وصف القرارات الإدارية المنتجة لآثارها، وهذا الحكم نفسه أو الوصف ينطبق على التصرفات أو القرارات الصادرة من لجان التحري التي ظهرت عقب الإنزال الذي قام به الحلفاء في فرنسا سنة 1944، وإن كل هذا يعد استثناء من عيب الاختصاص الجسيم، هذا الاستثناء أملاه مبدأ ضرورة سير المرفق العام بانتظام واطراد ليشكل لنا ما يعرف بنظرية (الظاهر)، ويعد وضع الموظفين الفعليين في مقدمة هذه الاستثناءات أو أول تطبيقات نظرية الظاهر، إذ ينتفي وصف عيب الاختصاص الجسيم في حالة الأشخاص الذين يتولون الوظيفة العامة دون تعيينهم فيها في حالة وجود حرب أو ثورة انقطع معها الموظف الأصلي عن عمله وتهدد المرافق بالتوقف[2]. وهذا سبق وأن ذكرناه في بحث هذه النظرية.

ومن قبيل القرارات المنعدمة القرارات الصادرة من شخص زالت عنه الصفة الوظيفية لأي سبب من الأسباب سواء كان بشكل نهائي كالعزل أو بشكل مؤقت (الوقف الاحتياطي عن العمل)، وكذلك صدور القرار من لجنة أو مجلس ليس له سلطة إصدار القرارات، إذ يعد القرار معدوماً إذ صدر من جهة لا تملك سلطة إصدار القرارات الإدارية.

---

(1) عثمان، عثمان خليل (1962). **مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة**، ط5،(د.م) : عالم الكتب، ص340.

(2) يكن، زهدي (د.ت). **القضاء الإداري في لبنان وفرنسا**، (د.ط)، بيروت: دار الثقافة، ص117.

وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية في المبدأ القائل (إن العمل الإداري لا يفقد صفته الإدارية، ولا يكون معدوماً إلا إذا كان مشوباً بمخالفة جسيمة، ومن صورها أن يصدر القرار من فرد عادي، أو أن يصدر القرار من سلطة في شأن اختصاص سلطة أخرى كأن تتولى السلطة التنفيذية عملاً من أعمال السلطة القضائية أو السلطة التشريعية)[1].

كذلك نجد في قضاء المحكمة العليا الليبية تطبيقاً لهذه الحالة حيث قالت (.... إن العمل الإداري لا يفقد صفته الإدارية، ولا يكون بالتالي معدوماً إلا إذا كان مشوباً بمخالفة جسيمة تودي بركن أو أكثر من أركانه، بصدد ذلك-وفي مجال عيب عدم الاختصاص-، أن يصدر القرار من فرد عادي لا صلة له بالإدارة إطلاقاً، أو تكون قد انتفت عنه هذه الصفة لسبب من الأسباب، أو إذا صدر من جهة إدارية لا ترتبط بالجهة المختصة بإصداره بأية صلة)[2]. وفي حكم آخر لها تقول (إن القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم المؤدي إلى انعدامها تتمثل في صدور قرار من شخص لا يتمتع بصفة الموظف...)[3].

وفي ذلك أيضاً استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية السابقة على أن (القرار الإداري المنعدم الذي لا يتقيد الطعن به بميعاد هو القرار الذي تكون فيه المخالفة صارخة إلى حد يفقدمعه

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 5/1113ق، جلسة 1953/12/16، أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص633.

(2) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 25/42ق، م.م.ع، السنة التاسعة عشر، العدد الثاني، 1983ف، ص25.

(3) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 2/9ق، بتاريخ 1974/4/29، م.م.ع، السنة التاسعة عشر، العدد الثاني، 1983ف، ص56.

القرار طبيعته وتخرجه من دائرة تطبيق الأحكام العامة للقرارات الإدارية ، كما إذا صدر من شخص ليس له صفة أصلاً في إصداره أو ليست له صفة الموظف العمومي..)[1]

ثانياً: اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية.

هذه الحالة من أوضح الحالات التي يكون فيها الاعتداء ظاهراً؛ لكونه يمثل إخلالاً جسيماً بمبدأ الفصل بين السلطات، والذي تقوم عليه الدولة الحديثة، وعليه لا يجوز للسلطة التنفيذية إحلال نفسها محل المشرع في ممارسة وظيفة التشريع والذي يمر بالعديد من المراحل ليكون معبراً عن إرادة الأمة من خلال ممثليها في المجلس التشريعي، حيث يقتصر دور السلطة التنفيذية على تنفيذ التشريع بما تملكه من أدوات ذلك التنفيذ دون تجاوز لهذا الدور معتدية على اختصاص السلطة التشريعية[2].

إلا أن هناك حالات قد تجد فيها الإدارة نفسها مضطرة للتدخل في عمل السلطة التشريعية، وذلك في حالة حدوث ظروف استثنائية والتي تستوجب تدابير ضرورية واستثنائية لا تحتمل التأخير، على أن يكون هذا التدخل محاطاً بعناية المشرع وحمايته، وفي نطاق محدد بقدر الضرورة التي أباحته، وتطبيقاً لذلك ما نص عليه الدستور الأردني في المادة (94) منه، حيث أجاز للسلطة التنفيذية الحلول محل السلطة التشريعية بإصدار قوانين مؤقتة في الحالات التي تستوجب تدابير ضرورية ،وذلك، عندما يكون مجلس النواب منحلاً، وعلى مجلس النواب في حال عرض هذه

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 76/48، **أشار إليه مؤلف: كنعان**، نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 255.

(2) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، **دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه**، مرجع سابق، ص66.

القوانين المؤقتة أن يبدي رأيه في هذه القوانين وعند رفضها يوقف العمل بها فوراً وعند بقاء العمل بها يصبح ذلك اعتداء من السلطة التنفيذية على صلاحيات السلطة التشريعية[1].

وتطبيقاً لحالة تعدي الإدارة على أعمال السلطة التشريعية في الظروف العادية نذكر مثالاً لذلك (القرار الصادر عن وزير المالية بتوزيع أراضي طرح النهر يعّد معدوماً لمخالفته لأحكام الدستور التي تقضي بعدم جواز التصرف في أموال الدولة إلا بناءً على إذن سابق من البرلمان)[2].

ومن التطبيقات الحديثة في هذا الصدد، ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في الدعوى رقم 31137 لسنة 85ق، بتاريخ 2005/9/15 من أن (المشرع في قانون سوق رأس المال لم يفوض مجلس إدارة الهيئة العامة لسوق المال في فرض غرامات أياً كان نوعها أو مقدارها أو تحت أي مسمى، ومن ثم فإن مجلس الإدارة المذكور بتقريره مقابل التأجيل يكون قد استحدث بلا ريب حكماً جديداً لم يكن موسداً إليه، ولا يندرج في المسائل المنوط به تنظيمها، وبذلك يكون قد سلب اختصاصاً غير مقرر له، الأمر الذي يغدو معه القرار المطعون فيه فيما تضمنه من فرض مقابل التأخير بالنسب مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم، وينطوي بلا شك على غصب لسلطة المشرع بما يجعله يهوي إلى الانعدام ومن ثم لا تلحقه ثمة حصانة بمضي المدة، ولا تسري بشأنه أحكام التظلم الوجوبي الواردة في المادة 51 من قانون سوق رأس المال)[3].

أما القضاء الإداري الأردني فلم يبين صراحةً موقفه من التكييف القانوني من اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص البرلمان، إذ اكتفى بالقول، بأن الأنظمة المستقلة التي تضعها

---

(1) العبادي، محمد حميد الرصيفان، **المبادئ العامة للقرار الإداري**، مرجع سابق، ص104.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في 22 يناير 1957، أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص634.

(3) حكم محكمة القضاء الاداري المصرية في الدعوى رقم 31137 لسنة 85 ق، بتاريخ 2005/9/15 أشار إليه: الطماوي، سليمان، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص706.

الحكومة لتنظيم موضوعات تندرج ضمن اختصاص البرلمان مخالفة للدستور، فقد قضت محكمة العدل العليا السابقة (إن هذه المادة قد حددت الأمور التي يجوز إصدار أنظمة فيها، وهي التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة، وحيث إن الأمور المتعلقة بالمبعوثين الملتزمين بالخدمة في الحكومة بمقتضى نظام البعثات، لا تدخل في عداد الأمور المبينة في المادة 120 سالفة الذكر. فإن إصدار النظام رقم 74 لسنة 1981 المشار إليه آنفاً بمقتضى هذه المادة، لا يكون صحيحاً هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن المستدعي حين أصدر القراريْن المطعون بهما لم يكن موظفاً). ويأخذ القضاء النظامي الأردني بالاجتهاد ذاته، فقد قضت محكمة التمييز: (وحيث إن مسألة تعيين المحكمة المختصة التي لها صلاحية محاكمة الموظفين على ما يرتكبونه من جرائم في مفهوم المسائل المذكورة، إنما هي من المسائل الخاصة بتعيين درجات المحاكم وتحديد اختصاصاتها، فإن أمر تنظيمها يدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية "القانون"، ويكون حكم المادة 62 من نظام الموظفين الذي أناط بمحكمة الاستئناف حق محاكمة الموظفين كمحكمة من الدرجة الأولى، مخالفاً لأحكام الدستور، ولا يجوز الاستناد إليه في محاكمة المتهم أمام محكمة الاستئناف)(1).

أما في ليبيا فقد طبق القضاء الإداري هذا المبدأ (في حالة اعتداء الإدارة أو الحكومة على اختصاص السلطة التشريعية فإن هذا الاعتداء يجب أن يترتب عليه الانعدام)، فقد قضت المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 2001/11/12 في الطعن المدني رقم 44/45ق والذي جاء فيه (أن المؤتمرات الشعبية الأساسية صاحبة الولاية التشريعية عندما تفوض اللجنة الشعبية العامة في

---

(1) عدل عليا 1984/2/12، **مجلة نقابة المحامين** 1985م، ص289. وتمييز حقوق أردني 1958/11/6، مجلة نقابة المحامين 1958، ص107. أشار إليه مؤلف: شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الإداري**، ج2، مرجع سابق، ص744–745.

إصدار قرار يتضمن قواعد تنظيمية لقانون معين فإن ذلك يكون جائزاً في هذه الحدود، ولكن لا يجوز أن يتخذ هذا التفويض سبيلاً لنقل هذه الولاية من المؤتمرات الشعبية الأساسية إلى اللجنة الشعبية العامة، أو إلى غيرها من الجهات التنفيذية الأخرى، ولما كان القانون رقم 1971/28 بعد تعديله بالقانون رقم 1369/4 "بشأن التأمين من المسؤولية عن الأضرار البدنية من حوادث المركبات الآلية" لم يفوض اللجنة الشعبية العامة إلا في تحديد أسس وضوابط تقدير التعويض، فإن ما ورد بقرارها رقم 1369/190 من تحديد بداية لسريان أحكام القانون الجديد يعتبر تجاوزاً لحدود هذا التفويض ولا يعتد به قانوناً)[1].

ثالثاً: اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة القضائية.

وفي ذات السياق، فإن اعتداء الإدارة بالتدخل في أمر من اختصاص السلطة القضائية، يعد من قبيل غصب السلطة، وانتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وسلباً لولاية القضاء في الأمور المحالة إليه، ويوجب انعدام أي قرار من جهة الإدارة في هذا الشأن؛ لأن السلطة الإدارية غير مؤهلة أصلاً للاضطلاع بدور إناطة المشرع للسلطة القضائية، ما دام أن وظيفة السلطة القضائية هي الفصل في النزاعات المعروضة أمامها، وذلك بتطبيق القانون[2].

وفي قضاء مجلس الدولة الفرنسي نجد كثيراً من الأحكام التي تقرر انعدام القرار الإداري لكونه يشكل اعتداء على اختصاصات السلطة القضائية، منها الحكم الصادر في قضية الدكتور جيرارد في 31 مايو 1957 حيث ذهب فيه إلى (إن القرار الصادر من المحافظ والذي أبطل

---

(1) حكم المحكمة العليا الليبية في الدعوى المدنية رقم 44/45ق، بجلسة 2001/11/12، منشور بمجلة المحامي، السنة الخامسة عشر، العددان 55–56–2004ف، ص132.

(2) عبدالله، عبدالغني بسيوني، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص585.

العملية الانتخابية في 27 أبريل 1953 معدوم؛ لأن المدير تدخل في مسألة يختص بالفصل فيها القضاء الإداري وحده....)[1].

وكذلك نجد في قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية تطبيقاً لانعدام القرارات الإدارية إذا ما اعتدت على اختصاصات السلطة القضائية، حيث قضت في حكم لها (إن اختصاص وزير الزراعة بالنسبة لمخالفة البناء على أرض زراعية يقف عند حد إزالة أسباب المخالفة دون إزالة المباني إدارياً باعتبار أن الاختصاص منوط بالمحكمة الجنائية، ومؤدى ذلك أن صدور قرار إزالة المباني على الأرض الزراعية من وزير الزراعة يكون مشوباً بعدم الاختصاص الجسيم)[2].

كما قررت المحكمة العليا الليبية أيضاً، في هذا الصدد في حكمها الصادر بتاريخ 1971/5/15 بقولها (إذا أصدرت الجهة الإدارية قراراً ببطلان عقد بيع أرض المطعون ضده واستولت على الأرض وما عليها من مبان تنفيذاً لقرارها فإن هذا القرار ينطوي على غصب لسلطة القضاء؛ ذلك لأن النزاع يقتضي طرحه على القضاء المدني للفصل به، فإذا هي أصدرت قرارها المطعون فيه ببطلان العقد وقامت بتنفيذه تنفيذاً مباشراً على خلاف القانون، واستولت على العقار، فإن تصرفها ينطوي على غصب لسلطة القضاء ينحدر بالقرار إلى درجة الانعدام بما يجعله بمثابة عمل مادي عديم الأثر القانوني)[3].

---

(1) الشاعر، رمزي (1968). **تدرج البطلان في القرارات الإدارية**،(د.ط)، القاهرة : دار النهضة العربية،ص97 وما بعدها.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، فى الطعن الإداري رقم 5265 لسنة 41ق، جلسة 2000/2/20، أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص641.

(3) حكم المحكمة العليا الليبية، الدائرة الإدارية في الطعن رقم 12/16ق، م.م.ع، السنة التاسعة عشر، العدد الثاني، 1983، ص83.

أما القضاء الإداري الأردني فقد اعتبرت محكمة العدل العليا السابقة في بعض أحكامها اعتداء الإدارة على اختصاص السلطة القضائية مشكلاً للانعدام، فقد قضت (إن قرار مدير عام دائرة الأراضي والمساحة القاضي بعدم تنفيذ الحكم القضائي الصادر عن محكمة صلح الكرك والمكتسب الدرجة القطعية بداعي أن هذا الحكم مخالف للقانون، واجب الإلغاء؛ لأن الحكم موضوع الطعن صدر عن محكمة مختصة اختصاصاً نوعياً وحاز قوة الشيء المحكوم به، وهو واجب التنفيذ، ولا تمتلك أية سلطة إدارية الامتناع عن تنفيذه بداعي أنه مخالف للقانون؛ إذ ليست هذه السلطة مرجعاً استئنافياً لمثل هذه القرارات سواء كانت خطأ أو صواباً والمرجع الذي من حقه أن يقرر ذلك هو المحاكم عندما يقدم إليها طعنٌ بذلك حسب الأصول. كما أن القول بأن الحكم الذي امتنع المستدعى ضده عن تنفيذه قد أعيد النظر فيه من قبل محكمة استئناف عمان بعد إقامة هذه الدعوى، وأنه لا يبق ثمة قرار قابل للتنفيذ فغير وارد؛ لأن دعوى الإلغاء هذه منصبة على مخاصمة القرار الإداري ذاته وتنحصر مهمتها في تقرير فيما إذا كان القرار عند صدوره مشروعاً أو غير مشروع بالأسباب القائمة عليه، وهو الوضع القائم عند إقامة هذه الدعوى وأن العبرة في المركز القانوني للمستدعي وقت صدور القرار وليس ما يتم بعد ذلك من إجراءات)[1].

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 86/142، خلاد ،محمد. **مجلة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا**، ج3، لسنة 1987، 1990، ص20–21.

الفرع الثاني

توسع القضاء في تطبيق فكرة غصب السلطة

ربما نجد الحالات السابقة جميعها واضحة وضوحاً لا لبس فيه من ناحية قيام الإدارة بالتجاوز الجسيم لاختصاصها واعتدائها على اختصاص سلطات أخرى يجرد قرارها من كل عناصر وجوده ويؤدي إلى انعدامه.

إلا أن هناك حالات أخرى ذهب فيها القضاء إلى تقرير الانعدام فيها وإن كانت الإدارة لم تخرج فيها عن الاختصاصات المخولة للسلطة الإدارية، إلا أنها قد جاوزت الاختصاص للفصل في مسألة تختص فيها جهة إدارية أخرى مستقلة عنها، مما يعني توسع القضاء في الأخذ بفكرة غصب السلطة وإسباغها على بعض التطبيقات القضائية التي عرضت عليه[1].

وفيما يلي عرض للحالات التي اعتبرها القضاء من قبيل حالات الغصب:

أولاً: اعتداء جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية أخرى مستقلة لا تمت لها بصلة.

وهنا لا يقتصر العيب الذي يحيط بعمل الإدارة على عيب عدم الاختصاص البسيط، وإنما يتجاوز لحد غصب السلطة؛ حيث أن المعتدي على اختصاصها هنا هي جهة إدارية مستقلة تتمتع بسلطة تقرير مستقلة لا يجوز الافتئات عليها، أو سلبها من قبل جهة إدارية أخرى[2].

---

(1) رزق، طارق عبد الرؤوف صالح، **النظرية العامة للقرارات الإدارية في التشريع الكويتي**، مرجع سابق، ص268.

(2) عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص642.

ومن قبيل ذلك أن يصدر وزير المالية قراراً بتعيين موظف في وزارة التربية والتعليم[1].

ومن المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن (صدور القرار الإداري عن جهة غير منوط بها إصداره قانوناً يعيبه بعيب عدم الاختصاص ومخالفة القانون طالما كان في ذلك افتئات على سلطة أخرى لها شخصيتها المستقلة)[2].

وهو ذات المبدأ الذي تواترت على إقراره المحكمة الإدارية المصرية منذ بواكير أحكامها إذ تقول (إذا فقد القرار الإداري أحد أركانه الأساسية فإنه يعتبر معيباً بخلل جسيم ينزل به إلى حد العدم، والاتفاق المنعقد على أنه سواء اعتبر الاختصاص أحد اركان القرار الإداري أم أحد مقومات الإرادة التي هي ركن من أركانه، فإن صدور القرار الإداري من جهة غير منوط بها إصداره قانوناً، يعيبه بعيب جسيم ينحدر به إلى حد العدم، طالما كان في ذلك افتئات على سلطة جهة أخرى لها شخصيتها المستقلة، ومن حيث إن هذه المحكمة سبق وأن قضت بأنه إذا كان العيب الذي يشوب القرار ينزل به إلى حد غصب السلطة، فإنه ينحدر بالقرار إلى مجرد فعل مادي معدوم الأثر قانوناً لا تلحقه أي حصانة ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن عليه ومن ثم يكون الدفع بعدم قبول الدعوى

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 19 اكتوبر 1938 في قضية (Bloch)، وقضت محكمة القضاء الإداري بالقاهرة بأن (عيب عدم الاختصاص الجسيم من العيوب التي تنحدر بالقرار إلى درجة الانعدام، والذي من أثره عدم تقيد الطعن عليه بالمواعيد المنصوص عليها في المادة 24 من قانون مجلس الدولة، ذلك أن عيب عدم الاختصاص الجسيم لا يكون إلا في حالة اغتصاب مصدر القرار، اختصاص سلطة أخرى خولها المشرع سلطة إصداره، فهنا نكون امام نوع من أنواع اغتصاب السلطة كأن تصدر السلطة التنفيذية قراراً في شأن من شؤون وزارة أخرى لا يدخل في اختصاصها) الطعن رقم 13567 لسنة 62ق جلسة 2009/12/26، أشار إليه مؤلف: الطماوي، سليمان، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص711.

(2) أبوالعينين، محمد ماهر (2010). **إجراءات الدعوى الإدارية والدفوع أمام محاكم مجلس الدولة**، ط8، القاهرة : المركز القومي للإصدارات القانونية، ص733.

شكلاً لرفعها بعد الميعاد المقرر في القانون رقم 55 لسنة 1959 بتنظيم مجلس الدولة مثله مثل سابقيه على غير أساس سليم من القانون)[1].

وفي ليبيا فقد اتضح كيف أن المحكمة العليا ودوائر القضاء الإداري قد رتبت الانعدام على اعتداء جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية أخرى لا رابطة تبعية بينهما، وجعلت هذا الاعتداء من حالات اغتصاب السلطة الذي ينحدر معه القرار إلى درجة الفعل المادي، ففي حكمها الصادر بتاريخ 1978/7/1ف اعتبرت المحكمة العليا القرار الصادر من رئيس اللجنة الشعبية لمحافظة بنغازي بمنح مكافأة إنجاز العمل قبل الموعد في شأن عقد أشغال عامة، بمثابة اغتصاب السلطة؛ لأن المختص بإصدار مثل هذا القرار هو أمين الزراعة (مما ينحدر بالقرار إلى درجة الانعدام، ومن ثم لا يكتسب حصانة مهما طال الزمن)[2].

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بأنه (يستفاد من المواد 7 – 39 من قانون التقاعد العسكري رقم 33 لسنة 1959 بصيغتها المعدلة بالقانون رقم 25 لسنة 2004 المعمول به من تاريخ 2003/1/1 التي أجازت لوزير الدفاع إحالة أي فرد من القوات المسلحة على التقاعد، ويقوم وزير الداخلية بوظائف وزير الدفاع ومدير الأمن العام بوظائف القائد العام للقوات المسلحة فيما يخص ضباط وأفراد الأمن العام بأن القرار المشكو منه والصادر عن المدير العام للدفاع المدني بإحالة المستدعي وهو برتبة وكيل على التقاعد هو قرار منعدم لا يتقيد الطعن فيه بميعاد؛ لأنه مشوب بعيب جسيم أفقده خصائص القرار الإداري إلا وهو صدوره عن المدير الذي ليس من صلاحياته أو واجباته الوظيفية إصداره ذلك؛ لأن القرار المنعدم كما استقر عليه الاجتهاد هو القرار

(1) حكم م.أ.ع، الطعن رقم 122/1365، جلسة 1969/11/29، أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص643.

(2) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 23/31، بجلسة 1978/7/1ف، أشار إليه مؤلف: الحراري، محمد عبد الله، **الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي**، مرجع سابق، ص203.

المشوب بعيب جسيم بحيث يفقده خصائص القرار الإداري وينحدر به إلى درجة الانعدام كأن يكون صادراً عن فرد عادي أو هيئة غير مختصة أصلاً بإصداره أو أن يصدر عن سلطة في أمور هي من اختصاص سلطة أخرى، أو عن موظف ليس من صلاحياته أو من واجباته الوظيفية إصداره، وحيث صدر القرار الطعين عن مدير عام الدفاع المدني وليس عن مدير الأمن العام فيكون صادراً عن جهة غير مختصة مما يستوجب إلغاءه)[1].

ثانياً: اعتداء سلطة تأديبية على اختصاص سلطة تأديبية أخرى.

حيث اتجه مسلك القضاء الإداري الأردني والليبي مسلك القضاء الإداري المصري في هذا الشأن، إلى اعتبار أن القرار الصادر من سلطة تأديبية معتدية على اختصاص سلطة تأديبية أخرى منعدماً وليس باطلاً فحسب، ومن ذلك ما قررتَّه المحكمة الإدارية المصرية في حكمها الصادر في 14 يناير 1956 والذي تقول فيه: (ومن حيث إنه يتبين مما تقدم أن مجلس التأديب المطعون في قراره قد انتزع ولاية جماعة كبار العلماء في محاكمة عالم من علماء الأزهر، لفعل نسب إليه هو في حقيقته وجوهره مما تملك هذه الجماعة وحدها ولاية الحكم فيها، وهذا العيب الذي شاب القرار لا يجعله قابلاً للإلغاء مع اعتباره قائماً قانوناً، إلى أن يقضي بإلغائه بل هو عيب ينهض إلى حد اغتصاب السلطة الذي ينزل بالقرار إلى جعله مجرد فعل مادي عديم الأثر قانوناً)[2].

وأيضاً ما قررته محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في هذا الشأن أنه (يستفاد من نص المادتين "43، 44" من نظام موظفي البلديات وتعديلاته رقم "108 لسنة 2007" بأن عقوبة الاستغناء عن خدمة الموظف في البلدية تكون إما من المجلس التأديبي بعد إجراء التحقيقات

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2006/41، بجلسة 2006/2/27، اشار إليه مؤلف: القبيلات، حمدي، **الوجيز في القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص344.

(2) حافظ، محمود محمد (1985). **القرار الإداري – دراسة مقارنة**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية، ص207.

اللازمة وفقاً لنص المادة "9/32" من النظام المذكور أعلاه، أو بقرار من الوزير بناءً على تنسيب المجلس البلدي وفقاً لنص المادة "6/أ/44" من ذات النظام.

وعليه وحيث إن المجلس التأديبي الذي حقق مع المستدعي لإساءته للرئيس ولمدير البلدية، دون أن يستمع لأي بينة فأصدر قراره بالتنسيب للمجلس البلدي بتوقيع عقوبة الاستغناء عن الخدمة بحق المستدعي وبدوره رفع المجلس البلدي الأمر للوزير حيث وافق على العقوبة. فيكون بالتالي الذي أوقع العقوبة بحق المستدعي هو المجلس البلدي وأن دور الوزير كان الموافقة على هذه العقوبة مما يجعل القرار المطعون فيه صادراً عن جهة غير مختصة ومستوجب الإلغاء)[1].

ومن أحكام دوائر القضاء الإداري الليبي في هذا الشأن، حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس في الدعوى رقم 17 لسنة 72 قضائية بتاريخ 1973/2/25ف بقولها (إن المدير العام لقوة الأمن عندما وقع عقوبة الخصم من المرتب لمدة شهر لم يستحدث عقوبة تأديبية لم ينص عليها القانون فحسب؛ بل انتزع ولاية مجلس التأديب في محاكمة أحد ضباط الشرطة لفعل نسب إليه لا يمكن مساءلته عنه إلا مجلس التأديب المختص، وهذا العيب الذي شاب القرار الإداري لا يصُمه بمجرد عيب عادي من عيوب عدم الاختصاص، بل هو عيب ينهض إلى حد اغتصاب السلطة الذي ينزل بالقرار إلى مجرد عمل مادي عديم الأثر القانوني)[2].

ويظهر من العرض السابق أن القضاء الإداري قد ساوى بين حالتين من الانعدام نتيجة الاعتداء سلطة تأديبية على سلطة أخرى، حالة اعتداء مجلس تأديب على اختصاص مجلس

---

(1) حكم محكمة العدل العليا رقم 2010/544، **مجلة نقابة المحامين**، العدد 4، 5، 6 لسنة 2012، ص443.

(2) حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس في الدعوى الإدارية رقم 72/17ق، بجلسة 1973/2/25، أشار إليه: عبد السيد، محمد عثمان (2007). **القرار الإداري المعدوم في القانون الليبي – دراسة مقارنة**،(رسالة ماجستير غير منشورة)،كلية الدراسات العليا للعلوم الأمنية، طرابلس،ليبيا، ص188.

تأديب آخر، وحالة أن يعتدي رئيس إداري على اختصاص مجلس تأديب، وفي كلتا الحالتين يكون القرار مشوباً بعيب جوهري انحدر به إلى درجة الانعدام.

ثالثاً: اعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه.

ويظهر جلياً في هذا الفرضَ مدى توسع القضاء في إسباغ فكرة الغصب، فبعد أن كانت هذه الصورة تندرج في حالات تجاوز الاختصاص البسيط ظهرت أحكام لمجلس الدولة المصري اعتبر فيها اعتداء المرؤوس على اختصاص رئيسه من قبيل الغصب لسلطة الرئيس، حيث حكمت بأن القانون قد جعل (.... نقل موظفي المصلحة لغاية الدرجة الثانية من اختصاص المدير وحده، وعليه فإن قرار نقل المدعي وقد صدر من السكرتير العام للمصلحة يكون صادراً من موظف غير مختص، وهو بهذه المثابة مشوب بعيب اغتصاب السلطة مما يجعله معدوماً لا أثر له) [1].

وذهبت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة هنا إلى أنه (يعتبر قانون تطوير وادي الأردن رقم 19 لسنة 1988 هو الواجب التطبيق لصدور القرار المطعون فيه في ظله وقبل صدور تعديل هذا القانون بالقانون رقم 30 لسنة 2001، وتكون سلطة وادي الأردن بقرارها المطعون فيه قد اغتصب سلطة مجلس الوزراء فيما يتعلق بتسليم المشاريع المنفذة والتي من بينها مبنى اتحاد المزارعين الأردنيين الواقع ضمن مجمع دوائر بلدية دير علا، مما يجعل قرارها مشوباً بعيب جسيم انحدر به إلى درجة العدم لصدوره عن جهة إدارية غير منوط بها إصداره قانوناً وبذلك يمكن الطعن فيه دون التقيد بميعاد ويكون القرار مستوجباً الإلغاء)[2].

---

(1) الحلو، ماجد راغب، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص358.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2007/238 بتاريخ 2007/7/10، أشار إليه مؤلف: العتبي، جهاد صالح (2015). **موسوعة القضاء الإداري – القواعد القضائية في شرح شروط قبول الدعوى الإدارية**، ط1، عمان :دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص26.

كما أن دائرة القضاء الإداري الليبي بمحكمة استئناف طرابلس قد سارت على هذا المنوال أيضاً في الدعوى الإدارية رقم 99 لسنة 28 قضائية بتاريخ 2000/6/27ف حيث قالت (... إن سلطة النقل منوطة برئيس الجامعة، فلا يسوغ لغيره أن يقرر نقل أحد من الموظفين لأية جهة إلا بناء عن قرار صادر عن رئيس الجامعة، وحيث إن الثابت بالأوراق أن قرار النقل قد صدر من مدير عام الشؤون الإدارية والمالية بالجامعة دون إن يكون مفوضاً في ذلك من صاحب الاختصاص الأصيل فإنه يكون قراراً معدوماً، ولا يرتب أي أثر في حق من صدر ضده ويترتب على القرار المعدوم بطلان كافة الإجراءات المستندة عليه تطبيقاً لقاعدة ما بني على باطل فهو باطل...)(1).

رابعاً: التفويض الباطل.

سبق وأن أوضحنا عند الحديث عن أحكام التفويض، أنه إذا اختلف شرط من شروط وجوده القانوني، عُد هذا التفويض باطلاً، وبالتالي فإن ما قد يصدر من قرارات بناءً على هذا التفويض الباطل، تعد باطلة هي الأخرى، والتفويض الباطل أو الغير مشروع يعني ذلك التفويض الذي يتم على خلاف القانون.

إلا أن الفقه انقسم بشأن بطلان أو انعدام القرار الصادر بناءً على تفويض باطل، إلى اتجاهين نوردهما على النحو الآتي:

الاتجاه الأول: اعتبر أن القرار الصادر من المفوض إليه بناءً على تفويض باطل، أو إذا لم يصدر بشأن التفويض قرار، بمثابة اغتصاب السلطة، وبالتالي يكون قراراً منعدماً، وكذلك يكون القرار منعدماً إذا صدر من المفوض إليه بعد غل يد المفوض عن ممارسة الاختصاصات التي

---

(1)حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس في الطعن الإداري رقم 28/99ق، جلسة 2000/6/27ف، م.م.ع، السنة السابعة والثلاثون والثامنة والثلاثون، ص82.

كانت محل التفويض، أو بعد انتهاء مدة التفويض، أما القرار الصادر بناءً على مخالفة مبادئ التفويض في القانون الإداري، كأن يفوض في كل الاختصاصات فإنه يؤدي إلى بطلان القرار الإداري وليس انعدامه.

الاتجاه الثاني: حيث ذهب هذا الاتجاه من الفقه إلى ضرورة التمييز بين حالتين للتفويض الباطل: الأولى: حالة كون المفوض إليه لا يملك سلطة التقرير، والحالة الثانية: كون المفوض إليه لا يمكنه تمثيل السلطة الإدارية، ففي الحالة الأولى، فإن القرار الصادر بناءً على تفويض باطل يعتبر منعدماً، لكون مُصدر القرار لا يستطيع أن يمثل الجهة الإدارية بناءً على تفويض باطل، وعليه فإن القرار الصادر منه يعتبر اغتصاباً للسلطة الإدارية، وأما إذا كان مُصدر القرار ممن يختص بإصدار القرارات الإدارية وإن صدر قراره بغير تفويض، فيكون من قبيل الاعتداء على اختصاص الرئيس أو من قبيل عيب عدم الاختصاص البسيط، وعليه فإن قراره يكون باطلاً وليس منعدماً[1].

ويرى الباحث من خلال ما تقدم بيانه أن الاتجاه الثاني هو أقرب للصواب كونه يتماشى مع منطق اغتصاب السلطة وعيب عدم الاختصاص البسيط، حيث من المستقر عليه فقهاً وقضاءً هو اعتبار القرار الصادر من موظف ليس له سلطة التقرير منعدماً. وبالتالي فالقانون لا يجيز تفويضه أيضاً.

ومن تطبيقات مجلس الدولة المصري في هذا الصدد حكمه الصادر بتاريخ 5 يناير سنة 1954 وقد جاء فيه (أن المرسوم بقانون رقم 35 لسنة 1931 أعطى اختصاصات معينة لمدير عام مصلحة السكة الحديدية بالنسبة لطائفة من موظفيها، ولا يجوز قانوناً التفويض في هذا الاختصاص، بل يتعين أن يباشر الاختصاص من عّينة القانون بالذات، ومن ثم يكون القرار

---

(1) شريف، محمود عبدالكريم، **القرار الإداري المنعدم – دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص140 – 141.

المطعون فيه الصادر من سكرتير عام مصلحة السكة الحديدية بفصل المدعي ينطوي على نوع من اغتصاب السلطة فهو قرار معدوم لا أثر له)[1].

ومن التطبيقات القضائية أيضاً ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في حكمها والذي جاء فيه (... يعتبر مجلس إدارة سلطة وادي الأردن هو الجهة الإدارية المختصة بإصدار قرارات تفويض الوحدات السكنية والزراعية ولا يوجد في قانون تطوير وادي الأردن رقم 19 لسنة 1988 أي نص يجيز له تفويض صلاحيته بالتفويض إلى الأمين العام أو أي جهة إدارية أخرى...)[2].

ولقد طبق القضاء الإداري الليبي هذا المبدأ حيث قررت دائرة القضاء الإداري بمحكمة الجبل الأخضر، انعدام القرار الصادر من الإدارة (أمين اللجنة الشعبية لشعبية الجبل الأخضر) لأنه فصل في مسألة تدخل في النطاق المخصص لرئاسة الوزراء (اللجنة الشعبية العامة) بناءً على تفويض باطل[3].

يتبين من الاستعراض السابق للتطبيقات القضائية في هذا المجال أنها تشير بوضوح تام إلى التوسع في حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم الذي يعدم القرار بما يشمل حالات تمثل في حقيقتها تجاوزاً بسيطاً للاختصاص فقط، وعلى النقيض من ذلك يعتبر في بعض الأحيان العيب الذي قد يصيب القرار الطعين عيباً بسيطاً رغم وجود تجاوز واضح وجسيم للاختصاص، وهذا

---

(1) الطماوي، سليمان، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص712.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1992/144، جلسة 1993/1/13، أشار إليه مؤلف: العتيبي، جهاد صالح، موسوعة القضاء الإداري – القواعد القضائية في شرح شروط قبول الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص32.

(3) حكم محكمة دائرة القضاء الإداري بمحكمة الجبل الأخضر في الدعوى الإدارية رقم 48/35ق، جلسة 2000/12/21، م.م.ع، لسنة 2004، ص365.

التذبذب في أحكام القضاء يؤدي بنا إلى عدم التعرف على معيار محدد للفارق الفاصل بين عدم الاختصاص البسيط والجسيم.

المطلب الثالث

التمييز بين صورتْي عيب عدم الاختصاص

لما كان عيب عدم الاختصاص على أنواع، منها البسيط ومنها الجسيم، فهذا يؤدي بنا بالضرورة إلى أن نميز بين كلا النوعين، فعيب عدم الاختصاص الجسيم يختلف اختلافاً جذرياً عن عيب عدم الاختصاص البسيط، ولتوضيح ذلك نعرض **أولاً:** التمييز بين هاتين الصورتين **وثانياً:** بيان الأهمية المترتبة على ذلك.

الفرع الأول

التمييز بين صورتْي عيب عدم الاختصاص

اختلف الفقه حول معيار التمييز بين عدم الاختصاص الجسيم وعدم الاختصاص البسيط، وتباينت فيها الآراء بشكل كبير، ويرجع ذلك في حقيقة الامر إلى عدم وجود معيار واضح، وجلي في هذا الشأن، وكذلك الخلط بين المفهومين السابقين، والتوسع في دائرة الانعدام على حساب دائرة عدم الاختصاص البسيط، ودون الدخول في تفاصيل قد تبعدنا عن موضوع البحث، فإننا سنتطرق إلى أهم المعايير الفقهية والقضائية، والتي من خلالها يمكن أن نميز بين صورتْي عيب عدم الاختصاص.

المعيار الأول: معيار اغتصاب السلطة.

يعد معيار اغتصاب السلطة أقدم المعايير التي قبل بها، للتمييز بين القرار المنعدم والقرار الباطل، ولعل أول القائلين بهذا المعيار الأستاذ (Laferriere) الذي يرى ضرورة التمييز بين عدم

الاختصاص البسيط الذي يؤدي إلى بطلان القرار الصادر وبين اغتصاب السلطة التي تؤدي إلى انعدام القرار، ويتمثل اغتصاب السلطة في صدور القرار الإداري من فرد مجرد من أي تأهيل قانوني، أو اعتداء الإدارة على اختصاص إحدى السلطتين التشريعية والقضائية، وهكذا يتمثل فحوى معيار اغتصاب السلطة في التمييز بين درجات عدم الاختصاص، وقد شايع جانب كبير من الفقه الفرنسي معيار اغتصاب السلطة رغم اختلافهم في حالات الانعدام بين الضيق والاتساع[1].

المعيار الثاني: معيار الوظيفة الإدارية.

أوجد جانب من الفقه معيار الوظيفة الإدارية، لتمييز القرار المعدوم عن القرار الباطل، والذي يعتبر القرار الإداري منعدماً حينما يخرج عن حدود الوظيفة الإدارية، أما إذا ظل التصرف داخل الوظيفة الإدارية فإن مخالفته لمبدأ المشروعية لا يترتب عليها الانعدام مهما كانت درجة المخالفة جسيمة[2].

وبتطبيق هذا المعيار على عيب عدم الاختصاص، نجد أنه يشمل حالتْي عدم الاختصاص البسيط والجسيم، ولكنه لا يشمل باقي عيوب القرار، لذا لم يعّمر هذا المعيار طويلاً في الاجتهاد القضائي، وبالتالي لا يصلح كمعيار شامل لنظرية الانعدام.

المعيار الثالث: معيار الظاهر.

ويتمثل في أن الظاهر المستقر الذي اطمئن إليه الناس في تعاملهم يبقى في حماية القانون حتى ولو خالف الحقيقة، ويقوم كما لو كانت الحقيقة ذاتها، فالقرارات الإدارية خطاب من السلطة

---

(1) شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الإداري**، مرجع سابق،ص 740.

(2) شريف، محمد عبدالكريم، **القرار الإداري المنعدم – دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص55.

العامة إلى الأفراد، ليأتمروا به وينزلوا عليه جبراً عنهم، وذلك على أساس ما لمُصدر القرار من سلطان على الأفراد، فالذي يعطي القرار الإداري قوته هي صدوره من سلطة عامة، فإذا استبان للأفراد أن شكل القرار ومظهره يدل على صدوره من تلك السلطة كان عليهم أن ينفذوه، وليس لهم الامتناع عن ذلك، أما إذا كان مظهره ينفي عنه ذلك، ويكون من الواضح لهم أنه لم يصدر من السلطة المختصة باتخاذه كان القرار معدوماً[1]، وهو الأساس الذي قامت عليه فكرة الموظف الفعلي.

المعيار الرابع: معيار تخلف الأركان.

يرى جانب من الفقه أن معيار تخلف أحد أركان القرار الإداري يصلح لأن يكون معياراً لتمييز القرار الباطل عن القرار المنعدم؛ حيث يعد القرار منعدماً إذا لم يستوفِ القرار الإداري أحد أركانه، ويعد باطلاً إذا اكتملت أركان القرار الإداري، ولكن مس القرار في أحد أركانه عيب من عيوب عدم المشروعية، وإن كان الفقهاء قد اختلفوا في تحديد أركان القرار وعناصر صحته[2].

المعيار الخامس: معيار جسامة مخالفة القاعدة القانونية.

يميل الفقه الإداري بصورة عامة إلى تبني هذا المعيار كأساس للتمييز بين القرار الباطل والقرار المنعدم، فجسامة مخالفة القاعدة القانونية وفظاعتها التي شابت القرار تجعل منه قراراً منعدماً قانوناً وليس مجرد قرار قابل للإلغاء فحسب، استناداً إلى مبدأ سمو الدستور باعتباره القاعدة القانونية العليا في الدولة، والذي يلزم الإدارة باحترامه في تصرفاتها، وبالتالي فإن المخالفة لهذه

---

(1) عبدالله، عبدالغني بسيوني، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص282 – 283.

(2) شريف، محمد عبدالكريم، **القرار المنعدم – دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص61.

القاعدة القانونية العليا في الدولة تؤدي إلى انعدام القرار الإداري، وأما إذا ما خالفت الإدارة الإجراءات والشروط التي قرّرتها القوانين العادية فتكون تصرفاتها باطلة[1].

وتبنت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة معيارين مختلفين للتمييز بين القرارات الباطلة والقرارات المنعدمة في بعض أحكامها، فقد تبنت معيار مدى جسامة عدم المشروعية التي شابت القرار، حيث جاء في أحد أحكامها: (يعتبر القرار منعدماً إذا كان مشوباً بعيب جسيم، والقرار المشوب بعيب جسيم هو قرار فاقد لخصائصه كقرار إداري، وهو عديم الأثر قانوناً)، وقضت في حكم آخر لها (القرار المنعدم الذي لا يتقيد الطعن فيه بميعاد، حسبما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريان هو القرار الذي تكون المخالفة فيه صارخة إلى حد يفقد معه القرار طبيعته، وتخرجه من دائرة تطبيق الأحكام العامة للقرارات الإدارية).

وشايع القضاء النظامي الأردني هذا المعيار، فقد قضت محكمة التمييز (أن القرار الإداري الفردي الذي يكون فيه العيب بالغ الجسامة بحيث يجّرده من صفته الإدارية ويجعله معدوماً، فإن المحاكم العادية في هذه الحالة تسترد كامل اختصاصها في مواجهته ومعاملته معاملة الاعتداء المادي)[2].

وكما تبنت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في بعض أحكامها معيار تخلف أحد الأركان، حيث قضت (أما ادعاء وكيل المستدعي بأن القرار المطعون فيه منعدم والطعن به لا يتقيد بميعاد، فلا يستند إلى أساس؛ لأن قبول استقالة المستدعي تدخل في صلاحية مجلس الوزراء، فإذا خالف المجلس القانون عند إصداره القرار بقبول الاستقالة فلا يكون قراره منعدماً، بل

---

(1) شريف، محمد عبدالكريم، **القرار المنعدم – دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص66.

(2)أحكام محكمة العدل العليا الأردنية، أشار إليها مؤلف: شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الإداري**، ج2، مرجع سابق، ص741.

يكون باطلاً وقابلاً للإلغاء؛ لأن التفريق بين القرار الباطل والقرار المنعدم أن النوع الأول من القرارات هو الذي يفقد أحد عناصر القرار الإداري من حيث الشكل أو السبب أو المحل أو الغاية أو الاختصاص، ويكون القرار في هذه الحالة باطلاً وقابلاً للإلغاء) وقضت محكمة العدل العليا بأنه (يتبين من الأوراق أن التنفيذ قد تم بدون وجه حق، على فهم أن يتوافر فيه شرط انقضاء مدة الإدانة التي لم تنقض بعد، فإذا ما صدر عن الدائرة من أعمال بقصد تنفيذ السند سالف الذكر، تكون فاقدة لركن النية المشترطة في القرارات الإدارية، ومجردة من الأساس القانوني الذي تتبني عليه، ولا تعدو مجرد عمل عادي، لا يترتب عليه أثر قانوني، منطوية على عيب جسيم يجردها من طابع القرار الإداري على وجه ينحدر بها إلى درجة الانعدام)[1].

ويمكن استخلاص موقف القضاء الإداري في ليبيا في هذا الخصوص بما أشار إليه في بعض أحكامه، بأنه لم يكن في جميع الأحوال ثابتاً على معيار واحد يمكن التعويل عليه، فقد ظهر معيار غصب السلطة في حكم لمحكمة استئناف طرابلس الدائرة الإدارية في الدعوى رقم 19 لسنة 74م بجلسة 75/5/11م والذي جاء فيه (وحيث إن القرار المطعون فيه حين صدر من وزير الإسكان قد صدر من سلطة لا تملك إصداره قانوناً، متخطية بذلك سلطة جهة إدارية أخرى لها شخصيتها المعنوية المستقلة وهي وزارة الداخلية التي أناط القانون بوزيرها سلطة إصدار القرار، ومن ثم فهو مشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذي ينحدر به إلى درجة الانعدام)[2].

وفي حكم آخر للمحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 20/4ق والصادر بتاريخ 1974/3/14 والذي جاء فيه بأن (جهة الإدارة لم تسلك الطريق الذي رسمه القانون، فلم تستصدر

---

(1) شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الإداري**، ج2، مرجع سابق، ص742.

(2) الحراري، محمد عبدالله، **الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي**، مرجع سابق، ص203.

قراراً من مجلس الوزراء بالاستيلاء على العقار، وبعثت إلى الطاعن بتاريخ 1970/7/28 بكتاب من آمر الضبط العسكري يطلب منه فيه إخلاء المباني والمساكن التي يشغلها والكائنة خلف المعسكر في مدة أقصاها شهر واحد لما تقتضيه المصلحة العامة، ومن حيث إن الآمر بالضبط غير مختص بإصدار مثل هذا القرار، ومن ثم فإن قراره يعتبر اغتصاباً لسلطة مجلس الوزراء في هذا الشأن مما يعيب القرار بعيب عدم الاختصاص وهو من العيوب الجسيمة التي تنحدر بالقرار إلى درجة الانعدام)[1].

ومن الواضح أن القضاء الإداري الليبي لم يستقر على مبدأ واحد فيما يتعلق بالتفرقة بين نوعي البطلان والانعدام، وبناءً عليه لا يمكن الوقوف جلياً على قضاء مستقر، ومعيار محدد بهذا الصدد، مما يستتبع ضرورة تحليل قضائه في كل مرة على حدة ودراسته بشكل منفصل ومستقل.

الفرع الثاني

أهمية التمييز بين صورتْي عيب عدم الاختصاص

إن الأثر المترتب على مخالفة قواعد الاختصاص يؤدي إلى بطلان أو انعدام القرار الإداري، مما يؤكد على أن درجات البطلان في القرار الإداري تكون على درجتين هما: البطلان والانعدام، والقرار المنعدم هو القرار الذي يشوبه عيب جسيم من عدم المشروعية، وإن القرار الباطل هو القرار الذي يشوبه عيب بسيط من عدم المشروعية، إلا أن الأمر لا ينتهي عند هذا الحد بل

(1) الجهمي، خليفة سالم، **أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي**، مرجع سابق، ص355.

تبقى إشكالية إيجاد الحدود الفاصلة بين الاثنين، ومعرفة متى يكون العيب الذي يصيب القرار بسيطاً ومتى يكون جسيماً(1).

وعليه فإن القرار المعدوم ليس له وجود قانوني، ومن ثم لا ينشئ حقاً ولا يرتب التزاماً، ولا يجبر الأفراد على احترامه أو تنفيذه، أما القرار الباطل فهو قرار موجود ومنتج لآثاره القانونية، ويجب احترامه طالما لم يتقرر إلغاؤه أو سحبه، والقرار المعدوم يجوز لجهة الإدارة سحبه دون التقيد بمدة السحب المقررة لسحب القرارات الإدارية الباطلة، أما القرار الباطل فلا يجوز لجهة الإدارة سحبه إلا خلال مدة الطعن القضائي ومدتها ستون يوماً(2).

وتقرير انعدام القرار الإداري يترتب عليه عدة نتائج أهمها:

1. انفتاح مواعيد السحب والإلغاء، فأحوال غصب السلطة من شأنها أن تجعل القرار منعدماً لا يتحصن بميعاد محدد، وقد أكدت كل من المحكمة العليا الليبية ومحكمة العدل العليا الاردنية على ذلك مع وجوب التفرقة بين عيب عدم الاختصاص البسيط والجسيم حيث قضت الأخيرة بأن (القرار المنعدم الذي لا يتقيد الطعن فيه بميعاد، حسبما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريان هو القرار الذي تكون المخالفة فيه صارخة إلى حد يفقد معه القرار طبيعته، وتخرجه من دائرة تطبيق الأحكام العامة للقرارات الإدارية)(3).
2. إن الأفراد لا يلزمون بإطاعة القرار المعدوم، ولهم أن يمتنعوا عن تنفيذه؛ وذلك لأن الانعدام هو جزاء تخلف ركن من أركان التصرف القانوني الذي لا يتصور له وجود بدونه، وبالتالي فقد

---

(1) شريف، محمد عبدالكريم، **القرار الإداري المنعدم – دراسة مقارنة**، مرجع سابق، 49.

(2) رزق، طارق عبدالرؤوف، **النظرية العامة للقرارات الإدارية في التشريع الإداري الكويتي**، مرجع سابق، ص263.

(3) شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الإداري**، ج2، مرجع سابق، ص741.

وصف الفقه القرار المنعدم بأنه قرار لا وجود له، ولا تترتب عليه أية آثار قانونية بالنسبة للمخاطبين به[1].

3. إذا نفذت الإدارة القرار المعدوم فإن جميع إجراءات التنفيذ تعد من قبيل أعمال الغصب أو العدوان المادي وهي الأعمال التي تمثل اغتصاباً لقواعد المشروعية وضوابطها في نطاق النشاط المادي للإدارة[2].

4. اشتراك القضاء العادي مع القضاء الإداري في الاختصاص بنظر الدعوى بإلغاء، أو بالأحرى تقرير انعدام القرار المشوب باغتصاب السلطة وإزالة شبهة قيامه باعتباره عملاً مادياً عديم الأثر قانوناً[3].

---

(1) شريف، محمد عبدالكريم، **القرار الإداري المنعدم**، مرجع سابق، ص12.

(2) الجرف، طعيمة، **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة**، مرجع سابق، ص243.

(3) الجهمي، خليفة سالم، **احكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي**، مرجع سابق، ص355.

الفصل الرابع

زوال عيب عدم الاختصاص

تمهيد:

يمثل القرار الإداري ومنذ لحظة صدوره كياناً قانونياً مستقلاً وقائماً بذاته، هذا الكيان وكما أن له بداية فلا بد وأن تكون له نهاية، مثله في ذلك مثل كل الظواهر القانونية الأخرى، والقرار الإداري على اختلاف صوره ودرجاته وكيفية صدوره يصدر صحيحاً إذا اتُّبعت بشأن إصداره القواعد والإجراءات التي رسمها له القانون، أو أنه يصدر معيباً بعيب يبطله أو يعدمه، وفي جميع الأحوال فلا بد وأن ينتهي هذا القرار، وإن كانت هذه النهاية تختلف وتتعدد في أساليبها وطرقها بحسب نوع القرار ومدى مشروعيته، والمدة التي مرت على وجود القرار منذ لحظة صدوره وحتى لحظة إنهائه ،كما تختلف بحسب مدى سلطة الإدارة في إنهاء القرار، أو أن الأمر خرج من سلطتها وتُرك المجال للقضاء للفصل في مسألة إنهاءه.

وقبل ذلك، فقد ينتهي القرار الإداري نهاية طبيعية لا دخل للإدارة ولا للقضاء فيها، فالقرار يسقط من تلقاء نفسه دون تدخل إداري أو تشريعي أو قضائي، كأن يكون القرار في ذاته مؤقتاً بمدة معينة ينتهي بانتهائها، كالترخيص الذي يُعطى لأجنبي للإقامة داخل البلاد (كما هو الحال في الأردن) أو كالقرار الذي يصبح تنفيذه مستحيلاً لظروف استجدت، كأن يصدر قرار بالاستيلاء على عقار ثم يتهدم، وقد ينتهي القرار بانتهاء موضوع القرار سواء بموت الشخص الذي صدر القرار لمصلحته، أو بسبب الهلاك المادي للشيء، وينتهي أيضاً باستنفاذ الغرض منه كقرار التفويض

الصادر في أمر ما[1]، في كل هذه الأحوال لا يثير القرار الإداري أي غموض أو تساؤلات حول مسألة انتهائه.

وأما النهاية التي تتم عن طريق القضاء، فوسيلة ذلك دعوى الإلغاء التي تقام بمناسبة وجود قرار إداري معيب بأحد العيوب التي قد تصيبه، ومع ذلك فقد لا يحكم القضاء في كل الأحوال بإلغاء القرار؛ وإنما يفسح المجال قليلاً لتدارك الإدارة لخطئها فأجاز التصحيح اللاحق للعيب الذي لحق بقرارها[2].

وأخيراً فإن النهاية التي تتم بواسطة الإدارة فهي تختلف ما بين السحب والإلغاء، وتختلف أيضاً فيما يتعلق بالقرار السليم والقرار المعيب، مما يتعين التعرف ولو بشكل من الإيجاز على الأحكام العامة للسحب والإلغاء الإداري للقرار السليم والمعيب بعيب عدم الاختصاص بالقدر الذي يكون مدخلاً ننفذ من خلاله لبحث إمكانية التصحيح اللاحق أو تغطية هذا العيب قضائياً، وموقف الفقه والقضاء في كل من الأردن وليبيا والقانون المقارن في هذا الشأن، ومدى صلاحية عيب عدم الاختصاص كأساس للمطالبة بالتعويض.

---

(1) انظر: الكبيسي، رحيم سليمان (2000). **حرية الإدارة في سحب قراراتها – دراسة مقارنة**، (د.ط)، طرابلس :منشورات جامعة طرابلس، ص3.

(2) البدوي، إسماعيل (1997). **القضاء الإداري – دراسة مقارنة**، ط2، القاهرة: مطبعة الجبلاوي، ص170.

المبحث الأول

السحب والإلغاء الإداري

إذا كان القرار الإداري من أنجع الوسائل التي تستخدمها الإدارة لممارسة نشاطها في إدارة المرافق العامة، فهو الوسيلة الهامة التي تسعى من خلالها الإدارة إلى تحقيق غاياتها في خدمة المواطنين، والقرار الإداري بهذه المثابة لا ينشأ من فراغ، كما أن استمراره في الحياة القانونية ليس خالداً فهو إلى زوال ونهايته قد تتم بصورة طبيعية، أو بإرادة من كان سبباً في خروجه إلى حيز الوجود.

ومن خلال ما تقدم فإن دراسة هذا المبحث تقتضي التعرض للموضوعات الآتية:

المطلب الأول: السحب الإداري للقرارات السليمة.

المطلب الثاني: الإلغاء الإداري للقرارات السليمة.

المطلب الثالث: سحب القرار المعيب.

المطلب الرابع: سحب القرار المعيب بعدم الاختصاص.

المطلب الأول

السحب الإداري للقرارات السليمة

وتعد هذه الوسيلة من أخطر وسائل إنهاء القرار الإداري؛ لأنه لا يصدر عن قاضٍ، فيستفاد من ضمانات القضاء، ولا يتم بالتبعية لقانون صدر لإنهائه، فيستفاد أيضاً من ضماناته، وترجع هذه الخطورة لما يترتب على القرار من حقوق مكتسبة للأفراد، لا يجوز المساس بها أو إهدارها، وهي مصلحة خاصة بهؤلاء الأفراد، ويقابلها في الاتجاه الموازي مصلحة عامة لا تقل

أهمية ولا خطورة، وهي التي تقتضي إنهاء القرار سواءً لعدم مشروعيته، أو أنه مشروع ولكن غير ملائم في ضوء الظروف المتجددة، وابتداءً فقد أجاز المشرع للإدارة حق الرجوع في قراراتها غير المشروعة، بل إن الإدارة ملزمة بإلغاء وسحب هذه القرارات.

ففي مقابل السلطة التقديرية التي منحها المشرع للإدارة عند إصدار قراراتها باعتبارها الأمينة على المصلحة العامة فقد أعطاها أيضاً الحق في سحب بعض ما تصدره من تلك القرارات إذا وجدت أنها غير مشروعة قانوناً، أو أن هناك ظروفاً جديدة تدعوها لإعادة النظر في قراراتها السابقة التي غدت غير مشروعة أو غير ملائمة، وكذلك للتخفيف عن كاهل القضاء، فمنح الإدارة سلطة سحب القرارات يقلل من حالات اللجوء للقضاء بالطعن عليها، ويمكن التظلم من القرارات المعيبة للسلطة التي أصدرتها أو السلطة الرئاسية لها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن سحب الإدارة للقرار يعد نوعاً من العقاب الذاتي الذي توقعه الإدارة على نفسها قبل أن يوقعه القضاء عليها، باعتبار أنها أقدر من غيرها على التعرف على موطن العيب الذي يشوب القرار فتعمل على تصحيحه، وهي تمارس هذه المهمة بمناسبة إعمالها للرقابة الذاتية على نفسها لمراقبة أعمالها والتحقق من مدى مطابقتها للقانون أو للظروف المحيطة بها[1].

وقد أجمع الفقه على تعريف السحب الإداري بأنه "إلغاء أو إنهاء وتجريد القرارات الإدارية من قوتها القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل (الأثر الرجعي)."[2]

---

(1) الجبراني، خليفة علي (2005). **القضاء الإداري الليبي والرقابة على أعمال الإدارة**، ط1، بنغازي: دار الكتب الوطنية، ص133.

(2) عبدالحميد، حسني درويش (2008). **نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء – دراسة مقارنة**، ط2،الإسكندرية : دار أبوالمجد الحديثة، ص278.

ومن هنا يتشابه السحب الإداري مع الإلغاء القضائي في أن كلٌ منها ينهي آثار القرار الإداري بأثر رجعي، ومن ناحية أخرى يختلف السحب الإداري عن الإلغاء الإداري؛ وذلك لأن الإلغاء الإداري تقتصر آثاره على المستقبل فقط، ودون أن يرجع بأثره على الماضي.

ومن المسلَّم به أن حق الإدارة في إنهاء القرار بالسحب أو الإلغاء يتفاوت من قرار لآخر؛ ذلك أن القرارات الإدارية لا تتمتع جميعها ولا يجب أن تتمتع بذات القدر من الاحترام والقداسة، فللقرار السليم قداسة أكبر من القرار المعيب، والقرار التنظيمي يعلو على القرار الفردي؛ وعلى كل حال فإن القرار الذي ينشئ حقوقاً للأفراد سواء كان فردياً أو تنظيمياً ينال احتراماً أكبر من ذلك الذي لا يرتب لهم أي حق[1].

وهذه المبادئ يجب أن تراعى في جميع حالات القرارات السليمة منها والمعيبة، إلا أنه في حالة القرارات السليمة تشدد الرقابة على الإدارة في ممارسة حقها في السحب والإلغاء حيالها؛ لما قد يمسه هذا الحق من حقوق اكتسبها الأفراد من القرار السليم الذي صدر، وهو الأصل العام والمسلم به في كل من فرنسا ومصر وكذلك في ليبيا والأردن، وذلك نزولاً على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

فالقاعدة إذاً، هي عدم جواز سحب القرارات الإدارية؛ لأن من شأن هذا السحب إهدار الحقوق التي اكتسبها الأفراد من جهة، وخرقاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من جهة أخرى، إلا أن هذه القاعدة لا تسري إلا بخصوص القرارات الإدارية السليمة، أما القرارات الإدارية غير

---

(1) عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص1680.

المشروعة، فالقاعدة بشأنها هي جواز بل وجوب سحبها وإعدامها من تاريخ صدورها؛ لأنها لا تنشئ حقوقاً، كما أن سحبها أمر تقتضيه ضرورات احترام مبدأ المشروعية[1].

وقد أفصح مجلس الدولة الفرنسي عن ذلك في العديد من أحكامه، من أهمها حكمه الصادر في 1948/4/23 والذي جاء فيه (أنه لا يجوز للإدارة سحب القرار السليم؛ لما في ذلك من إخلال بالمركز القانوني والحق المكتسب المترتب عليه)[2]. ولم يستثنِ مجلس الدولة الفرنسي من هذه القاعدة إلا قرارات فصل الموظفين إذ أجاز سحبها، ويعترف الفقهاء بأن هذا القضاء لا يمكن تبريره إلا على أساس العدالة والشفقة من مجلس الدولة الفرنسي بالنسبة لطائفة الموظفين[3].

وهذا ما أعلنته كل من محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا المصرية منذ أوائل أحكامها بهذا الشأن، حيث قررت الأولى (أن القرار المسحوب قد صدر صحيحاً ومتفقاً مع أحكام القانون، الأمر الذي لا يسوغ معه سحبه) وأكدت الثانية على ذلك بقولها (من المسلمات أن القرار الإداري متى صدر صحيحاً امتنع سحبه كليةً)[4].

وقد سار قضاء محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بذات الاتجاه الذي سلكه مجلس الدولة الفرنسي والمصري، فقد استقر اجتهادها على أنه (لا يجوز سحب القرار الإداري السليم الذي يرتب

---

(1) الحراري، محمد عبدالله، **أصول القانون الإداري الليبي**، مرجع سابق، ص203.

(2) الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص655.

(3) الطماوي، سليمان (2007). **مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة**، (د.ط)،القاهرة:دار الفكر العربي، ص868.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في 20 يونيه 1957. في القضية رقم 8646 لسنة 8 ق، وحكم م.أ.ع في 21 يونيه 1969، أشار إليه مؤلف: الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص655–656.

حقوقاً لذوي الشأن فإنه لا تملك الإدارة إلغاءه أو سحبه)[1]. وفي حكم آخر لها قررت فيه (أنه لا يجوز سحب القرار الإداري الفردي السليم متى أنشأ حقاً مكتسباً لذوي الشأن وفق ما استقر عليه الاجتهاد، فعليه لا يجوز أن يكون للإلغاء أثر رجعي)[2].

وهذا ما أشارت إليه المحكمة العليا الليبية في أحد قراراتها إذ تقول: (إن تعيين الطاعنين ومباشرتهم أعمالهم في وظائفهم وقع صحيحاً في وقت لم يكن التعيين في وظائف الدولة موقوفاً ولا محظوراً... فإذا ما جاء مجلس الوزراء بعد ذلك بما له من سلطة، وقرر وقف التعيينات ومنع ملء الوظائف والدرجات الخالية فلا ينسحب هذا القرار على الماضي ولا يمس الحقوق المكتسبة لمن عُينّوا قبل صدوره.....)[3].

هذا، ولقد استثنى القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر بعض الحالات التي أجاز فيها سحب القرار الإداري السليم على خلاف الأصل، ويمكن حصرها فيما يلي:

أولاً: جواز سحب القرار التنظيمي السليم طالما لا يكتسب بذاته حقاً لأحد، ولم يكن محلاً لأية تطبيقات فردية، فإذا ترتب للأفراد طبقاً للقرار التنظيمي أية حقوق شخصية أو مراكز سليمة فلا يجوز المساس بها، وبالتالي لا يجوز سحب القرار التنظيمي؛ لأن هذا السحب لو تم فسوف يحتم أيضاً سحب القرارات الفردية التي صدرت تطبيقاً له وهو ما لا يجوز[4].

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 387 و2013/388، الصادر بتاريخ 2014/1/30، أشار إليه مؤلف: العتيبي، صالح جهاد، **موسوعة القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص319.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 99/200، منشور في مجلة المحامين، عدد 3 لسنة 2000، ص850.

(3) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 8 لسنة 16 قضائية، م.م.ع، السنة السادسة، العدد الأول، ص60.

(4) عبدالباسط، محمد فؤاد (2012). الأعمال **الإدارية القانونية**،(د.ط)، القاهرة : دار النهضة العربية، ص775.

ولقد فرق الفقهاء في شأن سحب القرارات التنظيمية بين القرار التنظيمي المشروع والقرار التنظيمي غير المشروع، فبالنسبة للقرار التنظيمي المشروع يوجد إجماع بين الفقهاء على أنه لا يجوز للإدارة سحب القرارات التنظيمية المشروعة بأثر رجعي؛ لأن التنظيم إنما يكون بالنسبة للمستقبل، لا بالنسبة للماضي وإن كان يجوز للإدارة إلغاء اللوائح المشروعة، أو تعديلها بالنسبة للمستقبل فحسب دون الماضي، وأما بالنسبة للقرار التنظيمي غير المشروع، فإنه يجوز للإدارة أن تقوم بسحبه بأثر رجعي في خلال مدد التقاضي، أما إذا انقضت تلك المدد وطبقت اللوائح تطبيقات فردية، فإنه يسري عليها ما يسري على اللوائح السليمة من حيث جواز إلغائها بالنسبة للمستقبل فحسب دون الماضي، وفي أي وقت حتى بعد انقضاء مدد التقاضي[1].

ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن حكمه الصادر في 1919/2/21 والذي جاء فيه (إن القرار اللائحي لمحافظ Tarn الصادر بتاريخ 1908/12/5 والخاص بمنح عطلة أسبوعية بعد ظهر كل يوم أحد، ويوم كامل كل خمسة عشر يوماً للمحلات التجارية الواقعة داخل المحافظة المذكورة، هذا القرار لا يمكن الرجوع فيه دون نص قانوني يخول ذلك، وبما أن المحافظ رجع في قراره أعلاه بتاريخ 1911/12/11 فإن قرار الرجوع هذا جدير بالإلغاء، فالقرار التنظيمي كان سليماً والرجوع فيه محظور طالما لم تكن هناك إجازة تشريعية)[2].

وقد استقرت أحكام القضاء الإداري المصري على جواز سحب القرارات التنظيمية سواء بالإلغاء أو التعديل في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة، وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة

---

(1) السناري، محمد (د.ت). نفاذ **القرارات الإدارية – دراسة مقارنة**،(د.ط)،(د.م): الإسراء للطباعة، ص243-244.

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي، أشار إليه مؤلف: الكبيسي، رحيم سليمان، **حرية الإدارة في حسب قراراتها**، مرجع سابق، ص112.

المصري في أحكام عديدة أطلق فيها للإدارة الحرية في سحب هذه القرارات، ففي حكمه الصادر في 4 مايو 1949 والذي جاء فيه (أن قضاء هذه المحكمة قد استقر على التفرقة بين القرارات الإدارية التنظيمية العامة وبين القرارات الإدارية الفردية وأنه يجوز للإدارة سحب القرارات التنظيمية العامة سواءً بالإلغاء أو التعديل في أي وقت حسبما تقتضيه المصلحة العامة....)(1).

وفي ليبيا فإذا أصدر وزير النفط الليبي قراراً بتقرير راتب إضافي لبعض الموظفين أو برفع قيمة راتب إضافي قائم، فلا يجوز بعد ذلك سحب القرار؛ لأنه –رغم كونه قراراً تنظيمياً–، يكسب في ذاته حقوقاً للموظفين الذين تتوافر فيهم شروط استحقاق هذا الراتب(2).

وهذا ما استقر عليه اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، في جواز سحب القرارات الإدارية التنظيمية حسبما تقتضيه المصلحة العامة، شرط أن لا تكون هذه القرارات التنظيمية قد رتبت حقوقاً ومزايا للأفراد، وفي أحد أحكامها جاء فيه (استقر الفقه والقضاء الإداري على أن للإدارة سحب القرارات التنظيمية العامة سواء بالإلغاء أو التعديل في أي وقت حسبما تقضيه المصلحة العامة)(3).

ومن هنا نجد أن القرارات الإدارية التنظيمية التي لم يتولد عنها حق مكتسب للأفراد يجوز للإدارة سحبها والغاءها في أي وقت تشاء، ولو كانت سليمة ودون التقيد بميعاد؛ لأن السحب لا يمس مركزاً قانونياً اكتسبه من يتعلق به القرار.

---

(1) الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق،ص 662.

(2) شوايل، عاشور سليمان، **مسؤولية الإدارة عن أعمال وقرارات الضبط الإداري**، مرجع سابق، ص168.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2000/183، منشورات مركز عدالة.

ثانيـاً: جواز سـحب القرار الفردي السليم إذا لـم يكن فـي هذا السـحب مساس بحـق مكتسب وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن (القرار الإداري الذي يصدق عليه هذا الوصف هو الـذي ينشـئ مركـزاً ذاتيـاً يتعلـق بـه حـق ذوي الشـأن فيـه)[1]. وتطبيقـاً لـذلك تقرر محكمـة القضـاء الإداري المصـرية بكـل وضـوح فـي حكـم لهـا هـذه الحالـة حيـث تقـول (إن القـرارات الإدارية الفردية التي لا تنشئ مزايا أو مراكز أو أوضـاعاً قانونيـة بالنسبة للغير، هذه القرارات يكون من حق جهة الإدارة سحبها في أي وقت؛ لأن القيود التـي تفرض علـى جهة الإدارة فـي سـحب القرارات الفرديـة، إنما تكـون فـي حالـة مـا إذا أنشـأت هذه القرارات مزايا أو أوضـاعاً أو مراكز قانونية لمصلحة فرد من الأفراد لا يكـون من المناسـب حرمـانهم منهـا، ولا شبهة في أن القرار الصادر بتوقيع الجزاء على الموظف لم تتعلق به مصلحة بأحد الأفراد، كما أنه لم يتولد عنـه لجهـة الإدارة مركـز ذاتـي يمتنـع عليها بوجوده سـحبه إذا رأت عدم مشروعيته، ورأت من المصلحة عدم إقرار مـا وقـع علـى الموظـف من ظلـم، إذ لـيس بسـائغ القـول بـأن جهـة الإدارة ترتب لها مركز ذاتي في الإبقاء على عقوبة وقعت بغير سبب قانوني، ومن ثم يجوز لـلإدارة سحب هذا القرار في أي وقت دون التقيد بميعاد)[2]. وقد طبق القضـاء الفرنسـي هذا الاستثناء أيضـاً بشكل كبير فيما يتعلق بسـحب القرارات التـي تتضـمن عقوبـات وقعـت علـى الموظفين، وكذلك سحب القرارات السلبية برفض التراخيص، إذ ليس هناك ما يمنـع وكيل الوزارة من أن

---

(1) حكم المحكمةالإداريةالعليا المصرية في 1957/12/28، أشار إليه مؤلف: الطماوي، سليمان، **القضـاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص639.

(2) حكم محكمـة القضـاء الإداري المصـرية، بتـاريخ 1955/4/10، فـي القضـية رقم 4392 لسنة 8 ق. أشـار إليـه مؤلف: فوده، عبدالحكيم، **بطلان وانعدام وسحب القرار الإداري**، مرجع سابق، ص286–287.

يسحب جزاءً أوقعّه على موظف بالخصم من الراتب، وفي المقابل لا يجوز سحب قرار مشروع بتعيين أو ترقية أحد الموظفين؛ لما له من تأثير على غيره(1).

وفي ليبيا فقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على تبني اتجاهات القضاء الإداري في فرنسا ومصر، حيث فرّق بين القرارات الفردية التي تولد حقوقاً وتلك القرارات غير المولدة للحقوق، فالحالة الأولى تتعلق بالقرارات الإدارية الفردية التي تولد حقوقاً شخصية للمخاطبين بأحكامها، وهذا هو الأصل في القرارات الإدارية الفردية السليمة حيث أن جلها يكسب حقوقاً ومراكز قانونية شخصية للأفراد، مثل قرارات التعيين والترقية ومنح التراخيص المهنية...، فمثل هذه القرارات لا يجوز لجهة الإدارة إلغاءها بالنسبة للمستقبل؛ لأن من شأن ذلك إهدار مبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية، أي مبدأ الحقوق المكتسبة.

ولكن تجدر الإشارة إلى أن هذا المبدأ لا يعني تحصين القرارات الإدارية الفردية السليمة في مواجهة الإدارة وبقاءها مفروضة عليها إلى ما لا نهاية؛ إذ تستطيع هذه الأخيرة تعديلها أو إلغائها للمستقبل ولكن باتباع الإجراءات والضوابط القانونية المتعلقة بإصدار القرارات الإدارية (المضادة)، فيجوز لها مثلاً إلغاء قرار التعيين بإصدار قرار آخر يقضي بفصل الموظف، وإلغاء قرار الترقية بإصدار قرار آخر بتأديب الموظف وإنزال ترقيته أو إلغاء قرار الترخيص بإصدار قرار آخر بالعدول عنه، وذلك كله بالشروط والضوابط المقررة قانوناً لإصدار مثل هذه القرارات.

والحالة الثانية تتعلق بالقرارات الإدارية الفردية التي لا تولد حقوقاً للأفراد؛ ومن أمثلتها قرارات منح الإجازات في غير الحالات التي يحتم القانون منحها، فهي قرارات تخول الموظف مجرد رخصة لا ترقى إلى مرتبة الحق، وكذلك القرارات الوقتية، والقرارات الصادرة بناءً على تدليس من

---

(1) انظر: عبد الحميد، حسني درويش، **نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء**، مرجع سابق، ص318.

قبل المستفيدين من أحكامها، وأخيراً القرارات السلبية لرفض التراخيص بمزاولة مهنة أو بممارسة عمل معين، فجميع هذه القرارات اعتبرها الفقه والقضاء قرارات فردية غير مؤكدة للحقوق تجاه الأفراد ومن ثم أجاز لجهة الإدارة إلغاءها أو سحبها بحرية في أي وقت[1].

وهذا ما سار عليه قضاء محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، حيث قرّرت في العديد من أحكامها، عدم جواز سحب القرارات الفردية المولدة للحقوق، ففي قرار لها جاء فيه (لا يجوز سحب القرار الإداري الفردي السليم أو إلغاؤه متى أنشأ حقاً مكتسباً لذوي الشأن...)[2].

ومن هنا نجد أن القرارات الإدارية الفردية التي لم يتولد عنها حق مكتسب يجوز للإدارة سحبها في أي وقت تشاء ولو كانت سليمة ودون التقيد بميعاد؛ لأن السحب لا يمس مركزاً قانونياً اكتسبه من يتعلق به القرار، وكذلك لا يمس حقوق الآخرين ولا يتعارض مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وبالتالي لا يترك أي أثر سلبي على العلاقات القانونية.

ثالثاً: جواز سحب قرار الفصل من الخدمة حتى ولو كان سليماً، وفي هذه الحالة يستند قرار السحب لاعتبارات إنسانية بحتة.

وهو ما جرى عليه قضاء مجلس الدولة في فرنسا، إذ أن من المفروض أن علاقة الموظف تنقطع بالوظيفة بمجرد فصله، ويجب لإعادته للخدمة أن يصدر قرار جديد بتعيينه وذلك لأن قرار سحب قرار الفصل لا يجد شرعيته إلا على أساس العدالة والشفقة، وإن كان مجلس الدولة الفرنسي قد

---

(1) الحراري، محمد عبدالله، **أصول القانون الإداري الليبي**، مرجع سابق، ص202.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2003/30، بتاريخ 2003/4/15. أشار إليه مؤلف: العتيبي، جهاد صالح، **موسوعة القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص337.

قيد جواز سحب قرار الفصل السليم بألا تكون الإدارة قد عينت في وظيفة المفصول موظفاً آخر تعييناً سليماً لما في ذلك من مساس بمركز الموظف المعين حديثاً أو بحقوقه المكتسبة(1).

وسلطة الإدارة في سحب مثل تلك القرارات جوازية، بحيث يكون متروكاً لها تقدير ملائمة سحب الإدارة لقرارها المشروع بفصل العامل من الخدمة، إنما ورد على سبيل الاستثناء من الأصل العام الذي يحظر على الإدارة سحب قراراتها المشروعة، فإنه لا يجوز للإدارة قياساً على ذلك سحب قرارها الصادر بإنهاء الخدمة للاستقالة الصريحة أو الضمنية.

حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الصدد إلى أنه (لا يسوغ لجهة الإدارة سحب القرار الصادر بإنهاء الخدمة استناداً إلى الاستقالة الصريحة أو الضمنية؛ لأن سحب قرار إنهاء الخدمة في هذه الحالة ينطوي على إهدار الإدارة للضوابط والشروط التي فرضها المشرع عليها عند إعادة العامل إلى الخدمة، وحساب المدة التي قضاها خارج الوظيفة، ولا يجوز في هذه الحالة القياس على ما هو مقرر بالنسبة للقرارات الصادرة بالفصل، لأنه ولئن كان الأصل في السحب أو الرجوع في القرارات الإدارية ألا يقع أيهما إعمالاً لسلطة تقديرية أو لاعتبارات الملائمة، إلا أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على جواز إعادة النظر في قرارات الفصل من الخدمة، سواء اعتبر قرار الفصل صحيحاً أو غير صحيح، فسحبه جاء لاعتبارات إنسانية تقوم على العدالة والشفقة، إذ المفروض أن تنفصم صلة العامل بالوظيفة بمجرد فصله، ويجب لإعادته للخدمة صدور قرار جديد بالتعيين كما يجب حساب المدة التي قضاها خارج الوظيفة ضمن أقدميته وأن يتم كل ذلك وفقاً للأوضاع التي فرضها القانون....)(2).

---

(1) الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص660.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 914،430لسنة 13 ق، جلسة 1970/3/21، أشار إليه مؤلف: خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، **الأسس العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص275.

وقد استطردت المحكمة الإدارية العليا في مصر في تبريرها لسحب الإدارة لقرار الفصل المشروع إلى أنه (.... قد يحدث خلال فترة الفصل أن تتغير شروط الصلاحية للتعيين وقد يغدو أمر التعيين مستحيلاً، أو قد يؤثر الفصل تأثيراً سيئاً في مدة خدمة الموظف أو أقدميته، ومن جهة أخرى قد تتغير الجهة التي تختص بالتعيين فتصبح غير تلك التي فصلت الموظف، وقد لا يتوافر لديها الاستعداد لإصلاح الأذى الذي أصاب الموظف بفصله، أو غير ذلك من اعتبارات العدالة التي توجب علاج هذه النتائج الضارة...)[1].

وفي رفض المحكمة الإدارية العليا المصرية لقياس قرار إنهاء الخدمة للاستقالة على قرار إنهائها للفصل فيما يتعلق بإجازة سحب الإدارة لقرارها ذهبت إلى أن (... إعادة الموظف المفصول للخدمة إنما هو استثناء من الأصل، فلا يجوز التوسع فيه وقياس الاستقالة عليه، هذا بالإضافة إلى وضوح الفارق بين الاستقالة والفصل، فالاستقالة صريحة كانت أو ضمنية إنما تستند إلى إرادة الموظف الصريحة أو الضمنية والقرار الإداري الصادر بإنهاء خدمة الموظف استناداً إلى الاستقالة الصريحة، إنما يصدر بناءً على طلب صريح من الموظف برغبته في إنهاء خدمته)[2].

وهذا عكس ما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري في الأردن فيما يتعلق بقرارات فصل الموظفين، فقد جاءت مغايرة تماماً لما استقر عليه أحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا؛ حيث إن الأنظمة والقوانين المتعلقة بتنظيم شؤون الوظيفة العامة قد أوردت نصوصاً تمنع الإدارة من

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 587 لسنة 4 ق، جلسة 1959/5/23. أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص1690.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم 777 لسنة 36 ق، جلسة 1994/3/29. أشار إليه مؤلف: الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص661.

سحب قرار فصل الموظف من الخدمة، إلا إذا كان قرار الفصل مخالفاً للقانون، وكانت سلطة الإدارة في ذلك مقيدة لا تقديرية؛ ففي هذه الحالات تستطيع الرجوع في قرارها خلال ميعاد الطعن، أما إذا تم فصل موظف وكان هذا القرار صحيحاً ومضت مدة السحب فإنه لا يجوز للإدارة وفق انظمة الخدمة المدنية أن تسحب قرار الفصل. فقد نصت المادة 169/د من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2003 وتعديلاته على أنه (للموظف الذي اعتبر فاقداً لوظيفته بمقتضى أحكام هذه المادة التقدم بطلب تعيين لغايات التنافس لإشغال وظيفة الخدمة المدنية وفقاً لأحكام هذا النظام شريطة انقضاء سنتين على الأقل على قرار فقده لوظيفتة وحصوله على قرار من رئيس الديوان بالموافقة له على التقدم للعمل في الخدمة المدنية) ونصت المادة 170 من نفس القانون على أن (يتم الاستغناء عن الموظف بقرار من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة إذا وقعت عليه ثلاث عقوبات تأديبية مختلفة، ولا يجوز له السماح بتقديم طلب تعيين لغايات التنافس لإشغال وظيفة الخدمة المدنية وفقاً لأحكام هذا النظام شريطة انقضاء ثلاث سنوات على لأقل على قرار الاستغناء عنه وحصوله على قرار من رئيس الديوان بالموافقة له على التقدم للعمل في الخدمة المدنية).

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في حكمها الصادر بتاريخ 2004/3/18 على أنه (لا يجوز إعادة الموظف إلى الخدمة المدنية إلا بعد مرور ثلاث سنوات على الأقل من صدور قرار الاستغناء عنه، وحصوله على قرار من رئيس الوزراء بالموافقة على إعادة تعيينه في الخدمة المدنية، وقد جرى اجتهاد محكمة العدل العليا على أنه إذا أخطأت الإدارة في تطبيق القانون عند ممارستها سلطتها المقيدة، أو ثبت فيما بعد أن علم الإدارة كان معيباً يجوز

لها سحب قرارها الخاطئ أو إلغاؤه في أي وقت دون التقيد بالميعاد القانوني لسحب القرارات الإدارية أو إلغائها)[1].

أما بخصوص قرار الاستقالة ففي قرار لمحكمة العدل العليا الأردنية السابقة جاء فيه (وحيث إن المستدعية قدمت استقالتها من وظيفتها وتم قبول استقالتها، فإن خدمتها تعتبر منتهية من تاريخ صدور قرار الموافقة عليها وفق أحكام المادة "167/ب" من نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 ،وبناءً عليه فإن إعادتها للعمل يجب أن تتم وفق أحكام المادة "55" من نظام الخدمة المدنية وذلك بتقديم طلب توظيف، وحيث إن المستدعى ضده أعاد المستدعية للعمل دون التزام بأحكام النظام فإن قراره يكون مخالفاً للنظام، ويجوز له سحب هذا القرار وإلغاؤه؛ لأن صلاحيته مقيدة باتباع القانون)[2].

أما القضاء الإداري الليبي قد ذهب بذات الاتجاه الذي ذهب إليه القضاء الفرنسي والمصري، في السماح للإدارة بالرجوع في قرارات الفصل السليمة الصادرة في شأن موظفيها لاعتبارات تتعلق بالشفقة والعدالة، ولكن بشرط ألا تكون الإدارة قد عينت في وظيفة الموظف المفصول موظفاً آخر تعييناً سليما، إذ يترتب على سحب قرار الفصل في هذه الحالة إهدار لحق مكتسب للموظف المعين وهو ما لا يجوز ؛ لأنه يتعارض مع مبدأ احترام الحقوق المكتسبة للأفراد من جراء قرارات إدارية مشروعة[3].

---

(1) السلامات، ناصر عبد الحليم محمد (2013). **نفاذ القرار الإداري**، (د.ط)، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص270.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2012/321، بتاريخ 2012/11/27، منشورات مركز عدالة.

(3) الحراري، محمد عبدالله، **أصول القانون الإداري الليبي**، مرجع سابق، ص204.

ونحن من جانبينا فإننا لا نحبذ التوسع في سحب القرارات الإدارية من هذا النوع؛ فلقد رأينا إن فكرة عدم رجعية القرارات الإدارية لا تستند إلى مجرد فكرة احترام الحقوق المكتسبة والمراكز الشخصية، بل تقوم على اعتبارات أخرى تتعلق بممارسة الاختصاصات الإدارية في حدود القانون، لذلك لا يجوز الاستناد لاعتبارات العدالة والإنسانية لتبرير الخروج على قواعد المشروعية.

المطلب الثاني

الإلغاء الإداري للقرارات السليمة

أما الإلغاء الإداري للقرار فهو تجريده من قوته القانونية بالنسبة للمستقبل فقط مع بقاء ما خلَّف من آثار في الماضي، وذلك بواسطة السلطة الإدارية المختصة، وقد يتناول الإلغاء أو السحب القرار الإداري بأكمله، وقد يكون جزئياً يصيب بعضاً من هذا القرار في الحالات التي يقبل فيها القرار التجزئة، كسحب أو إلغاء قرار تعيين موظف ممن شملهم قرار التعيين لمجموعة من الموظفين[1].

وعليه فإن إلغاء القرار الإداري يكون أخف وطأة من السحب، ذلك أن تأثيره يقتصر على المستقبل فقط، ولا يمتد للماضي وما ترتب على القرار من حقوق وآثار وهو في حكمه يختلف أيضاً فيما إذا كان القرار المراد إلغاؤه تنظيمياً أو فردياً.

أولاً– القرار التنظيمي:

والقاعدة المستقرة في هذا الشأن في كل من فرنسا ومصر أنه يجوز إلغاؤه في أي وقت ودون التقيد بميعاد محدد لما يتضمنه هذا القرار من قواعد لا يتصور أن تكون أبدية، بل يجب أن

---

(1) الشيمي، عبدالحفيظ، **مبادئ القانون الإداري**، مرجع سابق، ص468.

يكون في وسع الإدارة دائماً تطويرها بحسب المستجدات، حيث لا يوجد أبداً حق مكتسب في استبقاء لائحة، ويتم الإلغاء بقرار مقابل يصدر عن ذات الجهة التي أصدرته أو السلطة الرئاسية لها ما لم يوجد نص يحدد الجهة المختصة بإلغاء القرار[1].

وفي هذا المعنى قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن (القواعد التنظيمية العامة التي تصدر ممن يملكها كالمدير العام للمصلحة متسمة بطابع العمومية والتجريد، تكون بمثابة اللائحة أو القاعدة القانونية الواجبة الاتباع في حدود ما صدرت بشأنه، فيلتزم بمراعاتها لا المرؤوسون وحدهم بل الرئيس نفسه، كذلك في التطبيق على الحالات الفردية طالما لم يصدر منه تعديل أو إلغاء لها بنفس الإدارة، أي بقرار تنظيمي عام مماثل لا في تطبيق فردي قصراً عليه)[2].

كما أخذ القضاء الإداري الليبي بهذا الاتجاه حيث يجوز لجهة الإدارة أن تعدل في أحكام هذه القرارات أو تلغيها بالنسبة للمستقبل أو تستبدلها بغيرها وفقاً لمقتضيات الصالح العام، ومرد ذلك أن هذا النوع من القرارات يستوي مع التشريع من حيث كونه يتعلق بمراكز قانونية عامة ومجردة، وهي مراكز تخضع دائماً لإمكانية التعديل والتبديل في أي وقت دون أن يستطيع أحد الاحتجاج بحق مكتسب تجاهها[3].

وترى محكمة العدل العليا الأردنية السابقة إن للإدارة وفي كل وقت أن تعدل القرارات التنظيمية أو تلغيها أو تستبدلها بغيرها حسبما تقتضيه المصلحة العامة دون أن يكون في تصرفها في هذه الحالة محلٌ للطعن من قبل الأفراد، ولكن إذا اكتسب الفرد مركزاً قانونياً جراء تطبيق قواعد

---

(1) القبيلات، حمدي، **القانون الإداري**، ج2، مرجع سابق، ص89.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 1955/11/5، أشار إليه مؤلف: الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص665.

(3) الحراري، محمد عبدالله، **أصول القانون الإداري الليبي**، مرجع سابق، ص201.

تنظيمية معينة فإنه لا يجوز المساس به في ظل قواعد تنظيمية جديدة إلا بقانون ينص صراحة على سريانها بأثر رجعي؛ وذلك لأن المراكز التنظيمية العامة التي تولدها القوانين والأنظمة لا تعدو أن تكون مراكز مؤقتة وقابلة للتعديل والإلغاء في أي وقت وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وبالتالي ليس لفرد لم يكتسب مركزاً ذاتياً في ظل تنظيم جديد أن يتمسك بالتنظيم القديم، ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بهذا الصدد قرارها رقم 2000/183 والذي جاء فيه (أن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة الصادرة بهذا الشأن، وأن تعديل هذه العلاقة والتغيير فيها بحسب الظروف هو إجراء عام متى كانت المصلحة العامة تقضي ذلك، وعلى الموظف أن يؤدي واجبات وظيفته على النحو الذي تحدده القوانين والأنظمة، وكل ما للموظف هو أن يحتفظ بالمركز القانوني من حيث الدرجة والراتب)[1].

ويتضح مما تقدم إذا لم تكن هذه القرارات التنظيمية قد طبقت بعد، فإن الوسيلة القانونية لإنهائها عن طريق الإدارة هي الإلغاء، وليس السحب؛ لأنها لم تنتج آثاراً في الماضي حتى تثور مشكلة سحبها وإنهاء آثارها رجعياً، وإنما يتعلق الأمر فقط بعدم تطبيقها بالنسبة للمستقبل، وإن كانت قد طُبقت فعلاً فإنها وإن كانت لا ترتب لأحد مباشرةً حقوقاً مكتسبة بحكم عموم تطبيقها وتجريده، إلا أن القرارات الفردية التي تصدر تطبيقاً لها تكسب الأفراد مباشرة حقوقاً يمتنع المساس بها ما دامت قد اكتُسبت بصحيح سند قانوني، ومن ثم يمتنع على الإدارة سحبها؛ لمخالفة ذلك لمبدأ عدم رجعية القرار الإداري وعدم المساس بالحقوق المكتسبة، ولكن الإدارة تستطيع إلغاء أو تعديل هذه القرارات في أي وقت بالنسبة للمستقبل.

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2000/183، منشورات مركز عدالة.

ثانياً– القرار الفردي:

القاعدة المقررة بهذا الصدد أن الإدارة لا تملك بحسب الأصل إلغاء القرارات الإدارية الفردية إذا تولد عنها حق مكتسب لفرد من الأفراد، وعلى العكس من ذلك إذا لم يتولد عنها ثمة حق مكتسب فيجوز للإدارة إلغاؤها؛ لاعتبارات المصلحة العامة أو لاعتبارات اجتماعية، والقرار الفردي هو الذي خاطب فرداً أو أفراداً محددين بذواتهم لا بصفاتهم، وإن المراكز التي تنشأ عن القرارات الفردية هي مراكز ذاتية وبالتالي يصبح حقاً مكتسباً لصاحب الشأن، وكل محاولة لإلغاء هذه القرارات من قبل الإدارة يوصف تصرفها بالمعيب[1].

إلا أن هذه القاعدة لا يمكن الأخذ بها على إطلاقها، إذ يلزم التفرقة في هذا الشأن بين القرارات الفردية التي ترتب حقوقاً للأفراد وتلك التي لا تولد حقوقاً.

1. القرارات التي ترتب حقوقاً للأفراد:

الأصل أن القرارات الإدارية الفردية إذا ما صدرت سليمة، مستوفية للشروط التي يتطلبها القانون وترتَّب عليها حق شخصي أو مركز خاص فإن الإدارة لا تملك المساس بها إلا في الحالات التي يجيزها القانون.

وأن احترام المراكز الخاصة التي تنشأ عن القرارات الإدارية الفردية، يعتبر مثله في ذلك مثل مبدأ المشروعية من أسس الدولة القانونية، إلا أن هذا الأصل لا يجري على إطلاقه، فالإدارة تملك أحياناً أن تلغي قراراً ترتَّب عليه حقوق مكتسبة، ومن ذلك القرار الصادر بتعيين شخص في

---

(1) الشيمي، عبدالحفيظ، **مبادئ القانون الإداري**، ج1، مرجع سابق، ص468.

وظيفة عامة، فهذا القرار وإن أكسب هذا الشخص حقاً في تقلده الوظيفة العامة، فإن الإدارة تستطيع فصل الموظف في حالة ارتكابه خطأً يبرر هذا الجزاء(1).

أما إذا كان القرار الفردي المنشئ لحقوق مكتسبة غير سليم، فإن الإدارة تملك أن تلغيه أو تعدل فيه، وإلغاؤها له يمثل جزاء لعدم مشروعيته، إلا أن الإدارة لا تستطيع أن تجري هذا الإلغاء أو التعديل في أي وقت، فقد استقرت أحكام القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر على أن القرار الإداري غير المشروع يتحصن ضد رقابة الإلغاء القضائية بفوات مدة الطعن المحددة قانوناً، وهي مدة الستون يوماً، إذ ليس من المقبول أن يباح للإدارة ما لا يباح للقضاء، مما يتعين معه حرمان الإدارة من سلطة إلغائه بفوات مدة الطعن اعتباراً من تاريخ صدوره(2).

وامتناع الإدارة من الرجوع في القرار الفردي السليم المولد للحقوق مسألة مسلّم بها من قبل مجلس الدولة الفرنسي والمصري وكذلك القضاء الإداري في ليبيا والأردن؛ ففي فرنسا أكد مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ في حكمه الصادر بتاريخ 1971/11/17 حيث قضى (أما وأن قرار التعيين لم يكن غير مشروع فإن قرار الرجوع فيه يكون معيباً)(3).

لقد تبنت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا الاتجاه بحكمها الصادر بتاريخ 1949/3/3 حيث جاء فيه (إن القرار الإداري الصادر من وزارة المالية في حدود اختصاصها وظل نافذاً مرعياً من تاريخ صدوره في 7 أغسطس سنة 1940 حتى أحيل المدعي إلى المعاش في سنة 1948 أي

---

(1) رزق، طارق عبد الرؤوف، **النظرية العامة للقرارات الإدارية في التشريع الإداري الكويتي**، مرجع سابق، ص203.

(2) المنجي، إبراهيم (2004). **إلغاء القرار الإداري**، ط1، الإسكندرية: دار المعارف، ص66.

(3) الكبيسي، رحيم سليمان، **حرية الإدارة سحب قراراتها**، مرجع سابق، ص117.

زهاء ثمانية سنوات، وقد ترتب عليه حق للمدعي وهو ضم مدة خدمته المتنازع فيها إلى المعاش، ومن ثم فلا يجوز لوزارة المالية سحبه أو العدول عنه لأي سبب كان)[1].

أما بالنسبة للقضاء الإداري في الأردن فقد أخذت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة بمبدأ عدم جواز المساس بالحقوق الفردية المكتسبة، ففي قرار لها جاء فيه (من المستقر عليه فقهاً وقضاءً بأن القرار الإداري إذا صدر سليماً لا يجوز سحبه، وبما أن القرار السابق المسحوب قد صدر وفق التشريعات السائدة والمعمول بها وقت صدوره، إضافة إلى أنه أحدث مراكز قانونية للمستدعين وأكسبهم حقاً منذ نفاذه... ومس القرار المطعون فيه الحقوق المكتسبة للمستدعين فإن المساس بهذه الحقوق لا يكون إلا بقانون، وحيث إن القرار الذي تم إلغاؤه قد صدر صحيحاً وفق التشريعات والأنظمة السائدة وقت صدروه، لذلك يكون القرار المطعون فيه مخالفاً للقانون)[2].

ولقد استقر الاجتهاد القضائي في ليبيا على مبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة، حيث جاء في العديد من أحكامه التي تضمنت نصاً صريحاً على القول بأنه (لا يجوز المساس بهذه الحقوق الفردية المكتسبة إلا بمقتضى قانون ينص على الأثر الرجعي، وحرصاً على المصلحة العامة التي تقضي الحرص على اطمئنان الأفراد على استمرار حقوقهم المكتسبة، فقد أقر مبدأ عدم الرجعية للقرارات الإدارية)[3].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الدعوى رقم 2/565 ق، جلسة 1949/3/3، أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص1681.

(2)حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1996/311، بتاريخ 1997/1/22. أشار إليه مؤلف: العتيبي، جهاد صالح، **موسوعة القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص341.

(3) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن رقم 31 لسنة 27 ق، م.م.ع، السنة الخامسة عشر، العدد الثاني، ص19.

2. القرارات الإدارية التي لا تُرتِّب حقوقاً للأفراد.

استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري على عدم جواز إلغاء القرار الإداري السليم الذي رتب حقوقاً لصالح الأفراد، إلا بموجب قرار عكسي أو مضاد يخضع للشروط التي يتطلبها القانون، هذا من حيث الأصل، ولكن المنطق القانوني يقضي بإمكانية سحب القرار الإداري الفردي السليم الذين لا يتولد عنه حقوق للغير(1).

ويرى الفقه الإداري استثناء القرارات الفردية التي لا تُنشئ حقوقاً من مبدأ عدم جواز سحب القرارات المشروعة، ويرى إمكان سحبها في أي وقت، فالأسباب الأساسية لتحريم السحب هي عدم إمكان إصدار قرارات رجعية، وقاعدة عدم الرجعية تستند إلى احترام الحقوق المكتسبة أو المراكز الشخصية التي يكتسبها الأفراد في ظل قواعد قانونية سابقة، لذلك يجوز إلغاء أو سحب القرارات الإدارية غير المولدة للحقوق(2).

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 1955/4/10 والذي جاء فيه (إن القرارات الإدارية الفردية التي لا تنشئ مزايا أو مراكز أو أوضاعاً قانونية بالنسبة للغير، هذه القرارات يكون من حق جهة الإدارة سحبها في أي وقت؛ لأن القيود التي تفرض على جهة الإدارة في سحب القرارات الفردية إنما تكون في حالة ما إذا أنشأت هذه القرارات مزايا أو مراكز قانونية لمصلحة فرد من الأفراد لا يكون من المناسب حرمانهم منها)(3).

---

(1) عطية، محمود حمدي عباس (2011). أثر **تغير الظروف في القرارات الإدارية والطعن فيه**، (د.ط)،الهرم : دار أبوالمجد للطباعة، ص429.

(2) عزيز، هاني، **الوسيط في القضاء الإداري**، ج1، مرجع سابق، ص179.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، بتاريخ 1955/4/10، قضية رقم 4395 لسنة 8 ق. أشار إليه مؤلف: فوده، عبدالحكيم، **بطلان وانعدام وسحب القرار الإداري**، مرجع سابق، ص286–287.

وأما القضاء الإداري في كل من ليبيا والأردن فقد سار على خطى محكمة القضاء الإداري المصرية حيث ذهب إلى إمكانية سحب القرار الإداري المشروع إذا لم يترتب عليه حقوق مكتسبة للغير؛ وذلك لأن القيود التي تُفرض على جهة الإدارة في سحب هذه القرارات أو إلغائها إنما تكون في حالة ما إذا أنشأت مزايا أو أوضاعاً لمصلحة الأفراد، فلا يكون من المناسب حرمانهم منها[1].

وهذا ما أكدته المحكمة العليا الليبية في أكثر من مناسبة، ففي حكمها الصادر بتاريخ 1978/6/1 تقول: (.... إن القرار الإداري الذي تغلب على عناصره سلطة التقييد، –شأنه شأن القرار الذي تغلب عليه سلطة التقدير–يتحصن ضد السحب بفوات ميعاد الستين يوماً استقراراً للأوضاع القانونية....)[2].

وخلاصة القول، إن للإدارة حرية سحب أو إلغاء القرارات الإدارية غير المولدة للحقوق المكتسبة للأفراد، وذلك بالاستناد إلى فكرة المصلحة العامة وتغير الظروف، وللإدارة الحق في أن تجعل أعمالها متلائمة مع الواقع والظروف المستجدة بالإضافة إلى ذلك فأن سحب أو إلغاء القرارات غير المولدة للحقوق لا يمس حقوق الآخرين، ولا يتعارض مع مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وبالتالي لا يترك أي أثر سلبي على العلاقات القانونية.

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 2003/432، بتاريخ 2003/11/5. أشار إليه مؤلف: العتيبي، جهاد صالح، **موسوعة القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص337.

(2) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 23/31 ق، م.م.ع، السنة الخامسة عشر، العدد الثاني، ص19.

المطلب الثالث

سحب القرار الإداري المعيب

وهذا السحب لا يكون صحيحاً إلا إذا وقع في المدة القانونية المحددة للطعن عليه قضاءً، فإذا انتهت هذه المدة دون سحب القرار، تحصن هذا الأخير من السحب أو الإلغاء وهي مدة الستون يوماً من تاريخ صدوره، حيث لا يجب أن تظل الأوضاع القانونية معلقة إلى ما لا نهاية، بحجة عدم مشروعية القرارات التي ولّدت هذه الأوضاع، علاوة على أنه لا يجوز أن تكون الإدارة في وضع أفضل أو أقوى من مركز القاضي[1].

بمعنى آخر فإن للإدارة الحق في سحب قرارها قبل انقضاء مواعيد الطعن القضائي أو قبل حكم القاضي الذي ينظر هذا الطعن، فطالما لم ينقض هذا الميعاد أو طالما لم يحكم القاضي بعد، لا تكون الحقوق التي أنشأها القرار غير المشروع قد اكتُسبت نهائياً بعد، ولكن بمجرد انقضاء المدة أو صدور حكم القاضي يصبح القرار غير قابل للمساس به، وفي ذات وقت غدو الحقوق التي أنشأها نهائية.

وتطبيقاً لذات المبدأ قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 1983/4/30 بأن (الأصل في القرارات الإدارية الفردية المخالفة للقانون أنه لا يجوز سحبها بمعرفة الإدارة إلا خلال الميعاد المقرر قانوناً للطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وخلال نظر الدعوى يطلب إلغاءه إن رفعت بمراعاة الإجراءات والمواعيد القانونية، وتكتسب هذه القرارات حصانة تعصمها من السحب والإلغاء بانقضاء ميعاد الطعن فيها بالإلغاء دون طعن، والقرار

---

(1) عبدالباسط، محمد فؤاد، **الأعمال الإدارية القانونية**، مرجع سابق، ص776.

الإداري الذي يمتنع سحبه إلا في الميعاد القانوني المقرر للسحب هو القرار الذي ينشئ مركزاً قانونياً ذاتياً يتعلق به حق ذي الشأن فيه، ما دام أن القرار لم يصدر بناءً على غش أو تدليس من جانب المستفيد أو صاحب الشأن)[1].

وكما قضت المحكمة العليا الليبية بأن (ميعاد الطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية هي مدة الستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه أو العلم به علماً يقينياً، بحيث يترتب على انقضائه دون رفع دعوى الإلغاء عدم قبولها، وبالتالي اكتساب القرار حصانة قضائية ضد الإلغاء)[2].

وفي الأردن كذلك أشارت أحكام محكمة العدل العليا السابقة على مبدأ جواز سحب القرار الإداري الفردي المخالف للقانون خلال مدة الطعن، فقد قضت في حكم لها جاء فيه (أنه يجوز للإدارة سحب القرار المخالف للقانون خلال مدة الطعن القضائي)[3]. وفي حكم آخر لها قرّرت فيه أنه (استقر الفقه والقضاء على أن الإدارة لا تملك سحب قرارها الإداري أو إلغاءه إلا ضمن الميعاد المحدد لرفع دعوى الإلغاء وهو ستون يوماً عملاً بالبند (ك) من الفقرة الثالثة للمادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية)[4].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 894 لسنة 28 ق، جلسة 1983/4/30. أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص1699.

(2) قانون المحكمة العليا الليبية رقم 88 لسنة 1971.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2005/446، بتاريخ 1006/2/6، منشورات مركز عدالة.

(4) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 77/46 لسنة 1980، خلاد، محمد: **المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا**، ج2، ص766.

وإن كان الفقه والقضاء الإداري، قد أجمع على جواز السحب بعد فوات الميعاد القانوني تغليباً لمبدأ المشروعية على مبدأ استقرار الحقوق والمراكز القانونية فى حالات بعينها حصرها في الآتي:

1. **انعدام القرار**: وهي التي يقع في نطاقها حالة القرار المعيب بغصب السلطة، والقرار المعدوم هو قرار لا قيمة قانونية له[1].

2. **حالة سحب القرارات الإدارية تنفيذاً للقانون**: وتسمى أيضاً هذه الحالة بحالة تغيير الأوضاع القانونية، ففي حالة صدور قانون جديد يعدل بأثر رجعي أحكام قانون سابق، فإن من شأن هذا التعديل أن يجعل كافة القرارات الإدارية الصادرة بناءً على القانون القديم، غير مشروعة لتعارضها مع أحكام القانون الجديد، ومن ثم ينفتح ميعاد جديد قدره ستون يوماً حتى ولو حكم القضاء فيما سبق بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد[2]. وهذا ما أكدت عليه المحكمة العليا الليبية في حكم لها صدر بتاريخ 2003/1/19 بقولها (إنه من المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداريين أن اللوائح لا يقبل الطعن فيها إلا خلال المدة المحددة للطعن في القرارات الإدارية، ولا يستثنى من ذلك إلا حالتان: الأولى: إذا صدر قانون جديد أصبحت معه اللائحة مخالفة له، والثانية: إذا تغيرت الظروف التي دعت إلى إصدار اللائحة)[3].

---

(1) يراجع في ذلك ص119 وما بعدها من هذه الدراسة.

(2) انظر: عبدالحميد، حسني درويش، **نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء – دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص375.

(3) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 46/15 ق، بجلسة 2003/1/19، م.م.ع، السنة السابعة والثلاثون والثامنة والثلاثون، ص68.

3. **حالة القرارات التي تعارض حجية الأمر المقضي به:** ففي هذه الحالة يصدر قرار فردي بناءً على قرار فردي آخر يحكم ببطلانه بعد أن يكون ميعاد الطعن في القرار المترتب عليه قد فات، فلا تظهر عدم مشروعية الأخير إلا بعد فوات ميعاد الطعن عليه، وهنا يجوز سحبه، كما يجوز الطعن عليه قضائياً بصرف النظر عن فوات المدة.

وهي من المسلَّمات في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري على السواء، ففي حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية بهذا الشأن والصادر بتاريخ 1964/6/28 جاء فيه (أن سحب القرار الإداري يترتب عليه سحب القرارات الإدارية المترتبة عليه بعد مضي المواعيد المقررة في هذا الشأن)[1].

4. **حالة قيام القرار على غش أو تدليس:** يحق للسلطة الإدارية المختصة سحب القرارات غير المشروعة الصادرة استناداً إلى غش دون التقيد بميعاد؛ وذلك أن فكرة الغش تتناقض كلياً مع أساس فكرة الحقوق المكتسبة، وهنا تقرر محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 1997/12/16 بقولها: (عدم جواز سحب القرارات الإدارية المخالفة للقانون إلا خلال الستين يوماً المقررة ما لم يكن القرار قد صدر نتيجة غش أو تدليس من جانب المستفيد، فإن ذلك الحق يضحى عندئذ غير جدير بالحماية التي أسبغها القانون على المراكز القانونية السليمة، إذ لا يمكن أن يفيد الغاش من غشه، فالغش يفسد كل شيء)[2].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1853/ق. جلسة 1964/6/28. أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص1781.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم 51/9030 جلسة 1997/12/16. أشار إليه مؤلف: الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص718.

كما قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في نفس الصدد (تبين أن والده اعتبر أردني الجنسية بأسلوب التزوير والغش، فقد انهدم الأساس القانوني لإعطائه الحق بالحصول على جواز السفر الأردني، وبما أن جواز السفر لا يصرف إلا للأردنيين، فإن من صلاحية مدير الجوازات سحب قراره بصرف جواز سفر المستدعي بعد أن انهدم الأساس القانوني الذي حصل استناداً إليه على جواز السفر، وبما أن صلاحية مدير الجوازات بصرف جوازات السفر تستند إلى سلطة مقيدة، فإن استخدامه لهذه الصلاحية بسحب قراره المخالف للقانون لا يتقيد بميعاد حسبما جرى عليه قضاء هذه المحكمة)[(1)].

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا قررت فيه أنه (.... يجوز لمجلس النقابة مصدر القرار سحب مثل هذا القرار وإلغاؤه دون التقيد بمواعيد السحب والإلغاء؛ لأن مثل هذا القرار صدر باطلاً، ولا يتحصن بمرور مدة الطعن؛ كونه صدر بناءً على معلومات غير حقيقية قدمها المستدعي، ويكون قرار المستدعي ضده بإلغاء تسجيل المستدعي من سجل المحامين واقعاً في محله)[(2)].

والحكم نفسه يسري على القرار الإداري الصادر نتيجة لتصرف من صاحب الشأن، لا يرقى إلى مرتبة الغش أو التدليس، ولكنه أوقع الإدارة في غلط دفعها لإصدار هذا القرار، فمثل هذا

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، بتاريخ 1993/4/29، أشار إليه مؤلف: شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الإداري**، ج1، مرجع سابق، ص150.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2012/342، بتاريخ 2012/11/27، أشار إليه مؤلف: العتيبي، جهاد صالح، **موسوعة القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص320.

القرار شأنه شأن القرار الصادر نتيجة غش أو تدليس، يمكن الطعن فيه بالإلغاء، وسحبه في أي وقت، من دون التقيد في ذلك بميعاد الستين يوماً[1].

5. حالة التسويات الخاطئة: للمرتبات واسترداد المرتبات المدفوعة خطأً.

وقد جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي على تقرير أن الشروط الخاصة بسحب القرارات الإدارية المعيبة وإلغائها بالطريق الإداري لا ينطبق على استرداد الإدارة للأجور أو المرتبات التي تكون قد صرفت للموظفين العموميين على خلاف القانون، وأن للإدارة استرداد هذه المبالغ خلال خمس سنوات، ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن حكمه بتاريخ 1928/3/11 حيث قضى المجلس بجواز استرداد الرواتب المدفوعة خطأً خلال خمس سنوات من تاريخ صرفها[2].

وفي ذات الاتجاه سارت المحكمة الإدارية العليا المصرية وكذلك محكمة القضاء الإداري في مصر، إذ تُقرر الأخيرة أن(من المسلمات في الفقه والقضاء الإداريين أن التسوية الخاطئة لا تلحقها حصانة تعصمها من السحب الإداري أو الإلغاء القضائي، بحيث يجوز لجهة الإدارة أن تسحب التسوية الخاطئة دون التقيد بمواعيد سحب القرارات الإدارية؛ بل إن ذلك واجب مفروض عليها، كما أن القضاء الإداري متى طرح النزاع أمامه يقضي بإلغاء التسويات المعيبة دون تقيد بالمواعيد المذكورة، ومرد ذلك إلى التفرقة بين ما يعتبر قراراً إدارياً بالمعنى المفهوم قانوناً، وما يعتبر عملاً تنفيذياً تجريه الإدارة انصياعاً لحكم المشرع)[3].

---

(1) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، **الأسس العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص267.

(2) الكبيسي، رحيم سليمان، **حرية الإدارة في سحب قراراتها**، مرجع سابق، ص598.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية – الدائرة الاستئنافية في الطعن رقم 174 و11/188 ق، جلسة 1980/3/5، أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمد ياسين، موسوعة القرار الإداري، مرجع سابق، ص1752.

وبينما قرر مجلس الدولة الفرنسي على النحو سالف الذكر حق الإدارة في استرداد هذه المبالغ خلال خمس سنوات، أي بالتقادم الخماسي فقد تمسك القضاء المصري بالتقادم العادي المقرر بالقانون المدني وهو خمس عشرة سنة.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة العليا الليبية بأن (المادة 20 من لائحة التدريب قد نصت على التزام المتدرب برد جميع النفقات التي صرفت عليه خلال التدريب إذا أخل بأحد شروط الإيفاد أو إذا لم يتم التدريب خلال المدة المقررة... وللإدارة الحق في استرداد هذه النفقات خلال ثلاث سنوات، أي بالتقادم الثلاثي المنصوص عليه بالمادة 190 من القانون المدني...)[1].

ومن أحكام محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في هذا الصدد حكمها الصادر بتاريخ 1989/3/12 بقولها: (استقر اجتهاد المحكمة على جواز الطعن بقرار لجنة التقاعد من أحد الورثة المستحقين بالأصالة عن نفسه وبالنيابة عن باقي الورثة، ولكن لا تسمع دعوى المرتبات والمعاشات بانقضاء خمس سنوات على تركها بغير عذر شرعي عملاً بالمادة 450 من القانون المدني)[2].

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا الأردنية أيضاً حيث جاء فيه (تعتبر المنازعات بدعاوى التسوية في حقيقتها منازعة بحق مالي، وليست دعوى إلغاء بالمعنى المقصود في قانون محكمة العدل العليا، وبما أن المدة التي يجوز الادعاء فيها غير محددة بمدة الطعن الواردة في دعوى الإلغاء، فتبقى مسموعة ما لم تسقط بمرور الزمن، وينطبق ذلك على الإدارة التي تملك تعديل التسوية في أي وقت، وإنزال حكم القانون دون التقيد بمواعيد السحب)[3].

---

(1) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 40/55 ق، بتاريخ 1994/12/24.

(2) حكم محكمة العدل العليا رقم 89/8، **مجلة نقابة المحامين**، عدد 4، لسنة 1989، ص1228.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1992/123، **مجلة نقابة المحامين**، العدد الرابع، لسنة 1994، ص1961.

6. حالـة القـرارات الإداريـة المبنيـة علـى سـلطة مقيـدة: ويضـيف مجلـس الدولـة المصـري دون الفرنسي هذه الحالة، إذ تنشأ المراكز القانونية من القاعدة التي يطبقها القرار مباشرة، أما القرار نفسه فإنه يشتبه بالعمل المادي وهو اتجاه محمود لمجلس الدولة؛ لأن القرار غير المشروع الذي ليس للإدارة سلطة تقديرية في إصداره، يخالف القانون مخالفة صارخة يكاد يشبه القرار المعدوم، إذ أن القرار المعيب في هذه الحالة ليس له أساس من القانون الذي يستند عليه ذلك القانون الذي يحرم الإدارة من السلطة التقديرية في مجاله ويلزمها بإصداره على نحو معين لا خيار لها فيه[1].

وهنا تقول محكمة القضاء الإداري المصرية :(إن مناط التفرقة بين القرارات الإدارية التي تتحصن بفوات مواعيد السحب أو الإلغاء، وتلك التي لا تتحصن بفوات المواعيد المذكورة، هي أن القرارات الصادرة بناءً على سلطة مقيدة تقبل السحب دون التقيد بمواعيد السحب متى كانت معيبة، وتفقد جهة الإدارة سلطتها التقديرية في ملاءمة إصدارها على نحو معين... ذلك أن مثل هذا القرار الصادر استناداً إلى سلطة مقيدة لا يكتسب حصانة بفوات مواعيد السحب؛ لأنه مجرد تنفيذ للحق، يستمده العامل مباشرة من القانون ذاته وليس من القرار، ومرد ذلك أن الحصانة لا تلحق إلا التصرفات الإدارية المعبرة عن إرادتها، أما التصرفات التي لا تعبر عن إرادة جهة الإدارة فإنها تعتبر من قبيل الأعمال التنفيذية)[2].

وترى محكمة العدل العليا الأردنية السابقة، بأن للإدارة –وفي كل وقت –سحب القرارات غير المشروعة دون التقيد بميعاد معين، حتى ولو كانت منشئة لحقوق مكتسبة، إذ إن القواعد التي

---

(1) عبدالحميد، حسني درويش، **نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء**، مرجع سابق، ص389.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية– الدائرة الاستئنافية، في الطعن الإداري، رقم 10/32ق، جلسة 1980/2/6. أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص1762.

استقر عليها الفقه والقضاء لا يجيز سحب القرارات الفردية بعد انقضاء ميعاد الطعن، ما لم تكن تلك القرارات منعدمة، أو صادرة بناءً على سلطة مقيدة، فقد بررت محكمة العدل العليا هذه الصلاحية التي تتمتع بها الإدارة العامة في حكمها الصادر في 1980/9/8 بقولها: (إن هناك حقوقاً مكتسبة لا يجوز المساس بها؛ لأنه إذا كان اختصاص الإدارة مقيداً فلا يكتسب القرار المعيب أي حصانة ضد الإلغاء، بحيث يجوز للإدارة سحبه في أي وقت دون التقيد بمدد، وعلة ذلك في أن القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة في حدود اختصاصها المقيد لا تنشئ حقاً، وإنما تقرر حقاً يستمده صاحب الشأن من القانون رأساً، بمعنى أنه من سويت حالته فلا يستمد حقه من تلك التسوية، وإنما يستمده مباشرة من القانون إن كان له أصل حق بموجبه، وليس القرار حينئذ إلا كاشفاً عن الحق مسجلاً له، لا منشئاً له)[1].

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا الأردنية يؤكد ذلك حيث جاء فيه :(2- صلاحية مدير دائرة الأحوال المدنية والجوازات بإصدار جوازات السفر ودفاتر العائلة سلطة مقيدة؛ أي أنه ملزم بإصدارها لكل من توافرت فيه الشروط القانونية دون أن يكون له صلاحية تقديرية بهذا الخصوص، وبما أن القرار الإداري الصادر بناءً على سلطة مقيدة لا يتقيد الطعن عليه بميعاد؛ لأن صاحبه يستمد حقه من القانون مباشرة، ويترتب على ذلك أن قرار مدير دائرة الأحوال المدنية والجوازات بإلغاء جواز سفر المستدعي وإلغاء دفتر العائلة الخاص به لا يتقيد الطعن فيه بميعاد، ويكون رفع الدعوى مردوداً شكلاً بعد فوات الميعاد القانوني مستوجباً الرد)[2].

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية بتاريخ 1980/9/8، أشار إليه مؤلف: شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الإداري**، ج1، مرجع سابق، ص150-151.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم ج96/9، **مجلة نقابة المحامين**، العدد السادس لسنة 1997، ص2231.

ويضيف القضاء الإداري المصري حالة أخيرة وهي حالة القرارات الإدارية الكاشفة للحقوق، وأنها وحدها لا تتقيد بالميعاد المقرر لسحب القرارات الإدارية على عكس القرارات الإدارية المنشئة، وأساسها في ذلك أنه ليس هناك حق مكتسب في حالة القرارات الكاشفة يمتنع على الإدارة المساس به، وإنما هي مجرد تقرير لحالة واقعية لقرارات إدارية، وبالتالي يجوز العدول عنها في أي وقت دون تقيد بميعاد، وفي هذا الخصوص قررت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادرة بتاريخ 1952/2/19 بقولها: (إن القرارات المنشئة لحقوق هي التي يمتنع على الإدارة سحبها بعد فوات المواعيد المقررة للسحب قانوناً، أما إذا كان هذا الحق يستمده صاحبه من القانون مباشرة، فليس القرار حينئذ إلا كاشفاً للحق ومسجلاً له ولجهة الإدارة سحبه في أي وقت)[1]. وإن عادت ذات المحكمة في حكم آخر لها وقررت أن (القرارات الكاشفة في ذات الوقت منشئة، لأن إذا صح أن القرار الفردي الإجرائي التنفيذي هو تطبيق لحكم القانون فإنه لا بد من اعتباره أيضاً منشئاً لمركز خاصة متميز عن الوضع القانوني المجرد المتولد من القانون)[2]، وهو ما يدل على عدول القضاء المصري عن التمييز بين القرارات الكاشفة، والمنشئة والمساواة بينهما في أحكام السحب[3].

---

(1) عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص1771.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن الإداري رقم 3/43 ق. جلسة 1973/12/28. أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص1774.

(3) عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص1775.

المطلب الرابع

سحب القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص

إن نظرية سحب القرارات الإدارية يحكمها مبدآن، الأول: مبدأ عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة، والثاني: مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وهما مبدآن يستهدفان أساساً فكرة ضمان استقرار المعاملات والأوضاع القانونية في الدولة.

وحسب القاعدة العامة المتفق عليها، وهي عدم جواز سحب القرارات الإدارية؛ لأن من شأن هذا السحب إهدار الحقوق التي اكتسبها الأفراد من جهة، وخرقاً لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من جهة أخرى، إلا أن هذه القاعدة لا تسري إلا بخصوص القرارات الإدارية السليمة، أما القرارات الإدارية غير المشروعة، فالقاعدة بشأنها هي جواز- بل وجوب -سحبها وإعدامها من تاريخ صدورها؛ لأنها لا تنشئ حقوقاً، كما أن سحبها أمر تقتضيه ضرورات احترام مبدأ المشروعية(1).

ولتوضيح حق الإدارة في سحب القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص نفرق بين نوعي عدم الاختصاص:

أولاً- عدم الاختصاص البسيط:

وهو كما ذكرنا على التفصيل السابق يجعل القرار قابلاً للإبطال وليس منعدماً، وبالتالي إذا لم تقم الإدارة بسحبه في المواعيد المقررة قانوناً للطعن وهي (ستون يوماً) تحصن القرار ضد السحب والإلغاء، فلا يجوز بعد ذلك سحبه، ويرتب جميع آثاره، شأنه في ذلك شأن القرارات السليمة، ومما قررته المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الصدد (أن قضاء هذه المحكمة قد

---

(1) أبوالعثم، فهد عبدالكريم، **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**، مرجع سابق،ص 528.

جرى على أن مخالفة القرار الإداري للقانون يستتبع البطلان لا الانعدام، وذلك بحسبان أن الانعدام كجزاء على مخالفة مبدأ المشروعية لا يكون إلا متى بلغت المخالفة التي تعلقت بالقرار أو اعتورته حداً من الجسامة يفقده كيانه ويجرده من صفاته، ويزيل عنه مقوماته كتصرف قانوني نابع من جهة الإدارة محدث لمركز قانوني معين، ومن ثم يستباح سحبه في أي وقت وفي كل وقت مهما طال، وأن الأمر يخالف ذلك بالنسبة للقرار الباطل، إذ يزول أثر هذا البطلان وتتمحي معالمه بانقضاء أكثر من ستين يوماً عليه، دون المساس به، وهي الفترة القانونية التي يظل فيها القرار قلقاً مهدداً، فمتى انصرمت غدا القرار نهائياً، وتولد به لصاحب الشأن حق مكتسب، أضحى متعصياً النيل منه نزولاً على مبدأ وجوب استقرار المراكز واحترامها متى أصبحت نهائية وحصينة، وباعتبار أن سحب القرارات المشوبة بالبطلان بعد انقضاء هذه المدة إنما يشكل انتهاكاً خطيراً لآثار القرارات الفردية وما تولدت عنه مما يجعل القرارات الساحبة لها غير جائزة من الناحية القانونية)[1].

وهذا ما أكدته المحكمة العليا الليبية في العديد من أحكامها، ففي حكمها الصادر بتاريخ 1978/6/1 حيث جاء فيه (.... إن القرار الإداري الذي تغلب على عناصره سلطة التقييد، شأنه شأن القرار الذي تغلب عليه سلطة التقدير يتحصن ضد السحب بفوات ميعاد الستين يوماً استقراراً للأوضاع القانونية....)[2].

---

(1) حكم م.أ.ع المصرية،بتاريخ 1992/2/1، في الطعن الإداري رقم 3893 لسنة 37 ق. أشار إليه مؤلف: عبدالعال، محمد حسنين (د.ت). **مبادئ القانون الإداري**،(د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية، ص148.

(2) حكم المحكمة العليا الليبية، في الطعن الإداري رقم 23/31ق، م.م.ع، السنة الخامسة عشر، العدد الثاني، ص19. سبق الإشارة إليه.

وفي حكم آخر للمحكمة العليا الليبية بنفس الصدد، والصادر بتاريخ 2005/4/17، حيث قضت بأن (الإدارة إذا لم تسحب قرارها في الميعاد القانوني ومدته ستون يوماً من تاريخ صدوره فإنه يصبح حصيناً من أمر الرجوع فيه، ويلزم أن تترتب عليه آثارها القانونية....)[1].

ولقد كان مجلس الدولة الفرنسي لا يقيد سحب القرارات الإدارية المعيبة بميعاد معين، إلا أنه عدل عن ذلك ابتداءً من حكمه الصادر بتاريخ 1922/11/3، حيث يقول فيه: (إن سحب القرار الإداري المعيب لا يجوز أن يقع من جانب الإدارة إلا في الميعاد نفسه المقرر لرفع دعوى الإلغاء أو في أثناء نظر هذه الدعوى إذا ما رفعت فعلاً إلى القضاء)[2].

كما أخذ مجلس الدولة المصري بهذا الاتجاه وقاس المدة التي يجوز فيها سحب القرارات الإدارية غير المشروعة على المدة التي يجوز فيها طلب إلغاء القرار الإداري المعيب قضائياً، فإذا كان بإمكان القضاء إلغاء القرار، فإنه يجوز سحبه أيضاً، فإذا أغلق الطريق القضائي استحال سحب القرار؛ وذلك حتى لا تبقى العلاقة التي تترتب على القرارات غير المشروعة مفتوحة من جانب الإدارة ومغلقة من جانب الأفراد. وكما يقول مجلس الدولة المصري في حكمه الصادر بتاريخ 1949/5/4 (.... ومرد ذلك إلى ضرورة التوفيق بين حق الإدارة في إصلاح ما انطوى عليه قرارها من مخالفة للقانون ووجوب استقرار الحالة القانونية المترتبة على هذا القرار استقراراً يعصمه من كل تغيير أو تعديل، ومراعاة الاتساق بين الميعاد الذي يجوز فيه لأصحاب الشأن

---

(1) حكم المحكمة العليا الليبية، في الطعن الإداري رقم 49/28ق، م.م.ع، السنة الأربعون، العدد الأول، ص78.

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي، أشار إليه مؤلف: عبدالحميد، حسني درويش، **نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء**، مرجع سابق، ص338.

طلب إلغاء القرارات الإدارية بالطريق القضائي والميعاد الذي يجوز فيه للإدارة سحب قرارها حتى يتم الاستقرار بعد مضي زمن واحد)[1].

وهذا ما قررته محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في أحكامها، فقد قضت بأنه(وإن كان لا يجوز سحب القرار الإداري المخالف للقانون إلا في أثناء مدة الطعن وهي ستون يوماً من تاريخ صدوره، وإلا أن سريان هذه المدة يتوقف في حالة الطعن بهذا القرار، وحيث إن المستدعى ضدهم قد طعنوا بقرار مجلس الوزراء ببيع المستدعين قطعة الأرض في مدة الطعن، وحيث إنه في أثناء رؤية دعوى الطعن وجد المستدعى ضده مجلس الوزراء أن قراره المطعون فيه قد صدر بالاستناد إلى إجراءات غير قانونية فقرر سحبه قبل أن يصدر قرار من المحكمة بإلغائه، فإن سحب القرار على هذه الصورة يكون قد تم في المدة القانونية)[2].

فالأصل إذاً، أن تُسحب القرارات القابلة للإبطال أو المعيبة بعيب عدم الاختصاص البسيط خلال مدة الستين يوماً من تاريخ نشرها أو إعلانها، أو علم صاحب الشأن بها علماً يقينياً، وإلا تحصنت بفوات هذا الميعاد؛ لضمان استقرار الأوضاع والمراكز القانونية.

غير أن القضاء الإداري استثنى بعض القرارات من هذه القاعدة، حيث يجوز للإدارة سحبها حتى بعد فوات ميعاد الطعن، وقد سبق أن ذُكِر عددً منها، مثل القرارات الخاطئة بتسوية المرتبات والقرارات التي تعارض حجية الأمر المقضي به، والقرارات المعدومة... الخ.

---

(1) عبدالحميد، حسني درويش، **نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء**، مرجع سابق، ص343–344.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، بتاريخ 1984/4/16. أشار إليه مؤلف: شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الإداري**، ج1، مرجع سابق، ص148.

ثانياً– عدم الاختصاص الجسيم:

وهي الحالات التي تؤدي بالقرار للانعدام الذي يرتب عدة نتائج هامة سبق توضيحها، من أولها وأهمها هو انفتاح مواعيد السحب والإلغاء، فمثل هذا القرار لا تلحقه حصانة ولا يزيل عيبه فوات المدة القانونية، فكما يجوز رفع الدعوى القضائية بشأنه دون التقيد بميعاد، كذلك يحق للإدارة سحبه إذ تكشف لها العيب ولو بعد فوات المدة.

وقد اعتنق مجلس الدولة الفرنسي هذا الاتجاه منذ بواكير أحكامه، مقرراً جواز سحب القرار المعدوم من دون التقيد في ذلك بميعاد الطعن بالإلغاء، ومن أقدم أحكامه في هذا الصدد حكمه الصادر بتاريخ 1934/3/21 حيث قضى بأن (القرار الصادر من المحافظ بتعيين شخص – سبق تعيينه بأداة أخرى صحيحة – سكرتيراً لغرفة تجارية، هو قرار عديم الأثر يجوز للإدارة سحبه في أي وقت)[1].

وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة المصري، حيث قضى في حكمه الصادر بتاريخ 1978/12/24 بأن (قرار الترقية الباطل لا يجوز سحبه بعد انقضاء ميعاد الإلغاء إلا أن يكون منعدماً بأن تكون مخالفته للقانون بالغة حداً من الجسامة يجعل القرار مجرداً من طبيعته كقرار إداري مما يجوز معه سحبه دون التقيد بميعاد الستين يوماً المقررة لسحب القرارات الإدارية الباطلة)[2].

وقد قررت المحكمة العليا الليبية هذا الأمر في العديد من أحكامها، ومنها الحكم الصادر بتاريخ 1971/4/11 حيث قضت بأن (القرارات الإدارية المعدومة الباطلة التي يجوز سحبها في

---

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي، أشار إليه مؤلف: الشاعر، رمزي طه (2000). **تدرج البطلان في القرارات الإدارية – دراسة مقارنة**، ط3،القاهرة : دار النهضة العربية، ص489.

(2) حكم مجلس الدولة المصري في الطعن رقم 20/140 ق، جلسة 1978/12/24، أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص1722.

أي وقت من الأوقات ولا تتحصن بمضي مدة الستين يوماً....)[1]. وكما تقول في حكمها الصادر بتاريخ 1978/6/1: (إن القرار الإداري يتحصن ضد السحب بفوات ميعاد الستين يوماً إلا إذا شابه عيب بلغ حداً جسيماً يجرده من كيانه وصفته الإدارية وينحدر به إلى مجرد عمل مادي فإنه لا يتمتع بما تتمتع به القرارات الإدارية السليمة أو المعيبة من حصانة)[2].

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في هذا الصدد بقولها: (... فإن هذه التعيينات –والحالة هذه– تكون قد صدرت عن جهة غير مختصة بإصدارها، ومن شخص عادي ليس له أي صفة باتخاذ مثل هكذا قرار، الأمر الذي شاب قرار التعيين هذا خطأ جسيم وصل به إلى درجة الانعدام ،مما يجيز معه للإدارة سحبه وإلغاءه في أي وقت دون التقيد بميعاد، كما لا يرتب هذا القرار أي حق مكتسب لأحد وفقاً لما استقر عليه الفقه والاجتهاد الإداري...)[3].

وعليه يتضح أن القضاء الإداري لا يضفي الحصانة على القرارات المعدومة مهما مضى عليها من وقت، وهو ما يؤكده غالبية فقهاء القانون الإداري، والقرارات المعدومة يجوز سحبها في كل وقت، كما يجوز رفع دعوى تقرير انعدامها في أي وقت، وذلك بعكس القرارات القابلة للإبطال حيث لا يجوز سحبها إلا في الميعاد المحدد لسحب القرارات الإدارية وهو مدة الستون يوماً.

وإذا كانت الإدارة حرة في الرجوع في القرار المعيب؛ فإن المشكلة تكمن في معرفة الجهة التي لها حق الرجوع في هذا القرار، هل هي الجهة مُصدرة هذا القرار وهي غالباً جهة غريبة عن

---

(1) حكم المحكمة العليا الليبية، في الطعن الإداري رقم 17/7 ق، بجلسة 1971/4/11، م.م.ع، السنة السابعة، العدد الأول، ص36.

(2) حكم المحكمة العليا الليبية،في الطعن الإداري رقم 23/31ق، م.م.ع، السنة الخامسة عشر، العدد الثاني، ص19.

(3) أحكام محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2001/51 و2006/41 و2010/210، أشار إليها مؤلف: العتيبي، جهاد صالح، **موسوعة القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص322.

الإدارة؟ أم الجهة المختصة أصلاً بإصدار هذا القرار؟ أم هي الجهة التي تعلو هذه الجهة الأخيرة، أي الجهة الرئاسية للجهة المختصة بإصدار القرار؟

الأمر متفق على تقرير حق سحب القرار للسلطة التي أصدرته، سواء كانت هيئة مركزية أو لا مركزية، إما بناءً على تظلم من صاحب الشأن، أو عند مراجعة الإدارة لتصرفاتها للتحقق من مدى صحتها ومطابقتها للقانون، ومنطقي أيضاً أنه يجوز للسلطة الرئاسية أن تسحب قراراً صادراً من سلطة مرؤوسيها.

ولكن الأمر يدق في بعض الحالات، مثال أن يصدر القرار معيباً بعدم الاختصاص لصدوره من غير مختص، هنا يكون لمُصدر هذا القرار حق سحبه تطبيقاً لقاعدة تقابل الشكليات، كما يجوز للجهة الأصلية أن تسحبه، وهو ما اتجه إليه مجلس الدولة المصري في أحكامه حيث قال (إن من اخص اختصاصات مدير عام البلدية تنفيذ قرارات القومسيون طبقاً للمادة الأولى من قرار مايو سنة 1946 بإعادة التنظيم الإداري لبلدية الإسكندرية... وفي هذا السبيل للمدير،- بل من واجبه-، أن يصدر كافة القرارات التي من شأنها تنفيذ قرارات القومسيون، فإذا ما قرر القومسيون تطبيق كادر القضاء على الموظفين الفنيين بقسم القضايا، ثم استطرد في إيراد تفصيلات هذا التطبيق فإن هذا لا يسلب حق المدير في إصدار القرارات التي من شأنها أن تضع موضع التنفيذ قرار القومسيون المجرد، ألا وهو تطبيق كادر القضاء على هؤلاء الموظفين ووقوع القومسيون في خطأ تطبيق هذا الكادر على الأستاذ.... هذا التطبيق الذي يعد تنفيذاً لقرار

القومسيون مما يدخل في صميم اختصاصات المدير – لا ينزع من المدير حقه في تقويم هذا الخطأ ما دام أنه هو في الأصل صاحب هذا الاختصاص)(1).

كما أشار مجلس الدولة المصري أيضاً في حكم آخر حيث جاء فيه: (أن لجهة الإدارة صاحبة الاختصاص الأصيل في إصدار القرار ولاية سحبه إذا ما صدر عن جهة أخرى غير مختصة، وذلك خلال مدد الطعن القضائي)(2). وهو ما يعرف بعيب عدم الاختصاص الموازي، وحكمت الإدارية العليا المصرية (إنه من المقرر أن السلطة التي تملك سحب القرار الإداري النهائي المشوب هي الجهة التي أصدرته أو الجهة الرئاسية بالنسبة إليها، فلا وجه للنعي على القرار الساحب الصادر من ذات الجهة التي أصدرت قرار الحفظ بأنه مشوب بعدم الاختصاص بمقولة أن الفصل في التظلمات بالنسبة إلى موظفي وزارة التربية والتعليم من اختصاص وكيل الوزارة؛ وذلك أن لمُصدر القرار المشوب أن يسحبه من تلقاء نفسه دون انتظار لتظلم ذوي الشأن منه)(3).

كما يحق للسلطة الرئاسية أن تقوم بسحب القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم الاختصاص، وهذا ما أكده القضاء الإداري، حيث قضت المحكمة العليا الليبية، في حكمها الصادر بتاريخ 1970/6/3 بقولها: (إذا ما أصدر الرئيس الأعلى قراراً بإحالة شخص على

---

(1) فتوى رقم م31/1/2 من إدارة الرأي لمصالح الحكومة المدنية الإسكندرية، أشار إليه مؤلف: أبوالعينين، محمد ماهر، **ضوابط مشروعية القرارات الإدارية**، ك3، ص144.

(2) حكم مجلس الدولة المصري، بتاريخ 1964/1/24، أشار إليه مؤلف: أبوالعينين، محمد ماهر، **ضوابط مشروعية القرارات الإدارية**، الكتاب الثالث، ص147.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن الإداري رقم 9/1230 ق، جلسة 1967/4/8. أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص1676.

المجلس التأديبي عن نفس التهمة التي وقع من أجلها جزاء عليه من نفس الساحب أومن رئيس المصلحة المختص، كان ذلك بمثابة سحب للقرار التأديبي السابق)[1].

جدير بالذكر أن قرار السحب يعتبر قراراً إدارياً هو الآخر كغيره من القرارات يجوز الرجوع فيه من جانب الإدارة بسحبه أيضاً إذا كان معيباً وإعادة القرار الأول إلى ما كان عليه، كما يجوز الطعن عليه أمام القضاء الإداري.

وبناءً عليه إذا كانت الجهة مصدرة القرار مختصة بإصداره فلا يجوز سحبه من أخرى إلا إذا كانت هذه الجهة هي السلطة الرئاسية أو الوصائية لها، أما إذا كانت توازيها في السلم الإداري فيمتنع عليها السحب، فإذا وُجدت مصلحة لجهة أخرى في سحب قرار صادر عن جهة معينة، فإن طريقها في ذلك لا يكون بالسحب؛ وإنما برفع الدعوى بطلب إلغائه إلى القضاء شأنها في ذلك شأن الأفراد.

المبحث الثاني

تصحيح عيب عدم الاختصاص

أو كما يُطلق عليه تغطية عيب عدم الاختصاص، سواء كان هذا أو ذاك، فلا شك إن القاعدة المسلم بها أن القرار الباطل بعيب عدم الاختصاص يظل باطلاً حتى يحكم بإلغائه أو يتحصن بفوات المدة القانونية، إلا أنه يظل على الرغم من تحصينه قراراً معيباً، فانتهاء المدة لا يبرئ القرار من عيبه؛ وإنما يبقيه على حاله تحقيقاً لغاية أسمى وهي استقرار المراكز القانونية وتوفير الضمانات الكافية في مواجهة الإدارة للمتعاملين معها.

(1) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 15/9ق، بتاريخ 1970/5/3، م.م.ع، العدد الرابع، ص92.

وقد انتهينا من البحث في سلطة الإدارة – مصدرة القرار – وحقها في إلغائه أو سحبه في ذات المدة المقررة للطعن وقبل الطعن عليه، فبمجرد الطعن تغل يد الإدارة على التدخل بأي تصرف يتعلق بالقرار محل الطعن، فللقضاء الهيمنة الكاملة التي يبسطها على كل جوانب القرار متى انعقدت ولايته بنظر الطعن بإلغائه.

وإن كان هذا هو الأصل العام، ويسايره المنطق القانوني المجرد، غير إن هناك تساؤلاً قد أثُير، يكمن في مدى إمكانية تصحيح القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص قبل صدور الحكم بإلغائه، وذلك باعتماده أو إقراره من قبل المختص أصلاً بإصداره، أو أن يصبح من أصدره عن غير اختصاص مختصاً بإصداره قانوناً؟

يمتاز عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، بأنه أقدم أوجه الإلغاء ظهوراً في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وإنه كان الأصل الذي اسُتمدت منه العيوب الأخرى، وإذا كانت أوجه الإلغاء الأخرى قد استقلت عنه، فإنه ما يزال العيب الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام.

وفي الأصل إنه لا يجوز للإدارة إن تقوم بتصحيح القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص، استناداً لقاعدة أن الحكم على مشروعية القرار يكون بوقت صدوره، ولا عبرة بما يُتخذ بعد ذلك التاريخ من إجراءات قد تجعل القرار مشروعاً لو إنها اتُخذت في حينها.وفيما يلي نعرض موقف القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وكذلك الأردن وليبيا من هذا المبدأ العام[1].

---

(1) الحلو، ماجد راغب، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص352.

المطلب الأول

موقف القضاء الفرنسي

أقر الفقه والقضاء الإداري في فرنسا القاعدة العامة، والتي بمقتضاها لا يجوز تصحيح القرارات الإدارية المعيبة بأثر رجعي، بل يقتصر في ذلك تصحيحها بالنسبة إلى المستقبل بقرارات مبتدأة، تسري من تاريخ صدورها مستكملة بعناصرها وشروط صحتها، ولقد أوضح الفقيه (جيز) من جانبه أن إقرار التصرفات المعيبة أو إجازتها في نطاق القانون الخاص إنما يملكه من شُرع البطلان لمصلحته، والقاعدة في القانون العام أن البطلان من النظام العام، ومن ثم فإن القرار الباطل لا يملك أحد إجازته أو إقراره هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن إقرار التصرفات المعيبة التي تصدر من هيئة غير مختصة، هو بمثابة إنابة لاحقة، وهذه الإنابة غير جائزة في القانون العام، أضف إلى ذلك أن التصحيح في هذه الحالة يتضمن اعتداءً على قواعد الاختصاص والتي بمقتضاها لا تستطيع سلطة إدارية أن تحقق آثاراً في الماضي إلا بمقتضى نص تشريعي يخولها هذه السلطة[1].

ويتضح من ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي ذهب إلى إن المصادقة اللاحقة من الجهة المختصة على قرار صادر من جهة غير مختصة لا يصحح أو يغطي عيب الاختصاص، فإذا ما شاب قراراً من القرارات الإدارية عيبُ عدم الاختصاص، فلا يمكن أن يصحح هذا القرار أو يغطى بتصديق لاحق عليه يصدر من الجهة العليا المختصة، أو بتعليمات تجيزه صادرة من الجهة الرئاسية المختصة بالعمل.

---

(1) الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص593–594.

ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمه الصادر في 1991/4/3 في قضية Daniel Garrel وقد جاء في هذا الحكم (ومن حيث إنه طبقاً للمادة L420-56 والمادة R436-5-2 من تقنين العمل في صياغتها التي كانت سارية في تاريخ صدور القرار المطعون فيه، فإن مفتشي العمل وحدهم هم المختصون بالترخيص بتسريح الأجير محل الحماية، وإذا كان لمدير مديرية العمل،- وفي حالة غيابه-، لمدير المديرية المساعد، بحكم المكانة التي يشغلها في التدرج الرئاسي لهذه الإدارة ،أو بحكم الدور الذي يقوم به، أن يحل من تلقاء نفسه، في حالة سكوت النصوص محل مفتش العمل الذي قام به مانع، إلا أنه لا يجوز له فيما يتعلق بالترخيص بتسريح الأجير محل الحماية، أن يمارس هذه الحلول إلا إذا لم يكن بمقدور أي مفتش عمل آخر بالمديرية أن يمارس هذا الاختصاص، وإذا لم يثبت في الحالة المعروضة، أن كل مفتشي العمل الذين لهم أن يحلوا محل زميلهم الذي قام به مانع يحول بينه وبين ممارسة اختصاصه، كانوا غائبين أو قام بهم مانع، فمن ثم فإن الترخيص محل الطعن يكون قد صدر من غير مختص، وإذا كان وزير العمل والتوظيف قد أيد بقرار لاحق الترخيص المذكور، فإن قراره لا يحل محل القرار المطعون فيه، ولا يرفع عنه عيب عدم الاختصاص الذي لحقه)[1].

أضف إلى ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي لم يفرق بين القرارات الإدارية الفردية واللائحية، وذلك فيما قرره من حظر التصحيح اللاحق، إذ إن مناط هذا الحظر لا يرجع فقط إلى فكرة المساس بالحقوق الشخصية، وإنما إلى ضرورة إعمال قواعد الاختصاص في إصدار القرار[2].

---

(1) حكم لمجلس الدولة الفرنسي والصادر بتاريخ 3/أبريل/1991. أشار إليه مؤلف: عطية، محمود حمدي عباس، **أثر تغير الظروف في القرار الإداري والطعن فيه**، مرجع سابق، ص64.

(2) درويش، احمد حسني (2012). **ضمانات تنفيذ أحكام قضاء مجلس الدولة – دراسة مقارنة**، (د.ط)،القاهرة : دار الكتب والوثائق القومية ، ص175 وما بعدها.

ومن قضاء مجلس الدولة بالنسبة للقرارات الفردية حكمه الصادر في 1950/5/16 في قضية Contancin وتتلخص وقائعها في أن السيد Contancin أوقف عن العمل كمستشار في محكمة النقد اعتباراً من 31 أغسطس 1944 بموجب قرار صادر من السكرتير العام للوزير، وقد طعن في هذا القرار، فقرر مجلس الدولة الفرنسي عدم مشروعية القرار المطعون فيه استناداً إلى أن تصديق وزير العدل على هذا القرار كان تالياً لصدوره من السكرتير العام، ومن ثم فلا يكون لهذا التصديق أثر في تصحيح هذا القرار؛ وقضى ببطلان القرار المطعون فيه.

وبالنسبة للقرارات اللائحية، فقد أكد مجلس الدولة الفرنسي ذات المبدأ والقاضي بعدم جواز تصحيح القرارات المعيبة بعيب عدم الاختصاص، وذلك في حكمه الصادر في قضية Society Lyonnaise والتي تتلخص وقائعها في إنه صدر منشور في 27 ديسمبر 1940 بخصوص تحديد سعر المياه والغاز، وما قرر عليها من أتاوات ويسري هذا التحديد اعتباراً من أول يناير 1941، وقد وقع على هذا المنشور المدير المساعد لسكة الحديد، وكان يتعين عليه أخذ رأي الوزير على هذا المنشور قبل إصداره، إلا أنه لم يفعل ذلك، وطعن في هذا المنشور بدعوى تجاوز السلطة، وقضى المجلس بعدم مشروعية هذا المنشور، وإنه لا عبرة بالقول بعلم الوزير بالمنشور المطعون فيه أو إقراره له؛ لأنه ليس من طبيعة هذا العلم أو الإقرار أن يزيل العيب الذي لحق به[1].

---

(1) عطية، محمود حمدي عباس، أثر تغير الظروف في القرار الإداري والطعن فيه، مرجع سابق، ص66-67.

المطلب الثاني

موقف القضاء المصري

يتفق بعض فقهاء القانون الإداري في مصر وعلى رأسهم الدكتور سليمان الطماوي، مع مبدأ عدم جواز تصحيح عيب عدم الاختصاص، حيث ذهبوا إلى أن جواز تصحيح القرارات الإدارية التي ؤلدت معيبة يهدر قواعد المشروعية؛ لأن الإدارة لا تستطيع أن تمس المراكز القانونية المشروعة بقراراتها الإدارية، إلا إذا احترمت قواعد المشروعية فيما يتعلق بالشكل والاختصاص والمحل، فإذا أبيح لها تصحيح قراراتها المعيبة، فمعنى ذلك تفويض الإدارة في الخروج على تلك القواعد كما تشاء، على أن تصحح موقفها فيما بعد، وهو ما لا يجوز التسليم به، فضلاً على أن الرجعية محرمة كقاعدة عامة، وقد قصد بها حماية حقوق الأفراد وعدم المساس بالمراكز القانونية الخاصة التي اكتُسبت في ظل أوضاع قانونية مشروعة[1].

وبالرجوع إلى قضاء مجلس الدولة المصري، نجد أنه سار على مبدأ عدم جواز تصحيح القرارات الإدارية المعيبة، وهذا يعد تأكيداً على حقيقة خصوصية ركن الاختصاص؛ لتعلقه بالنظام العام، مما لا يجوز معه التصحيح أو الاعتماد اللاحق للقرار المعيب.

وتطبيقاً لذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 1953/12/21 بقولها: (....إن القرار الباطل بسبب عيب عدم الاختصاص لا يصحح بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن، بل يجب أن يصدر منه إنشائياً بمقتضى السلطة المخولة له)[2]. وفي حكم آخر لها قررت أيضاً (أن اختصاص محدد في القانون لجهة معينة – لا يجوز لها تفويض

---

(1) الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص596.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 1422 لسنة 5 ق، جلسة 1953/12/21. أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص681.

غيرها فيه – قرار إداري صادر من غير مختص – لا يصححه إحاطة الجهة المختصة علماً به، أو اعتمادها له – لصحة القرار يجب صدوره ابتداءً من الجهة المختصة)[1].

ويتضح من الأحكام السابقة أن قضاء محكمة القضاء الاداري المصرية، قد سار على خطى نظيره الفرنسي في عدم جواز تغطية عيب عدم الاختصاص الذي شاب القرار الإداري، وإنما أجازت إصدار قرار جديد في ذات الموضوع، يصدر صحيحاً لتلافيه مخالفة قواعد الاختصاص التي كانت سبباً في تعييب القرار السابق، وبذلك يكون هذا القرار سارياً من تاريخ صدوره ولا علاقة له بالقرار محل الطعن.

إلا أن موقف القضاء الإداري في مصر قد تطور تدريجياً، وبدأ بالعدول عن هذا الاتجاه، حيث أخذ يقبل بتصحيح القرار الإداري المشوب بعيب الاختصاص إذا ما اعتمده ووافق عليه المختص أصلاً بإصداره، والسبب في عدول القضاء الإداري عن موقفه السابق هو استناده إلى الاعتبارات العملية، حيث لا داعي للحكم بإلغاء القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص طالما أن الجهة المختصة أصلاً بإصداره قد وافقت عليه، وبهذا يعد القرار وكأنه صدر أصلاً من الجهة المختصة[2].

ومن الأمثلة القضائية الحديثة في هذا الشأن ذلك الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا في مصر والذي جاء فيه (أنه ولئن تبيّن من الأوراق أن السيد مدير التربية والتعليم لمنطقة دمياط هو الذي أوقع جزاء الإنذار بالمدعي – وهو مدرس بمدرسة المنزلة الثانوية التابعة لتلك المنطقة استناداً إلى القرار الوزاري رقم .... مع أن هذا القرار لم ينبه في أي من اختصاصات مدير عام التعليم الثانوي بوصفه رئيس المصلحة بالنسبة للمدعي، فإن القرار الصادر بعد ذلك من مدير

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 5/298/644 ق. أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص682.

(2) عبدالوهاب، محمد رفعت، **القضاء الإداري**، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص121.

عام التعليم الثانوي بالوزارة باعتماد الجزاء الصادر من مدير التربية والتعليم لمنطقة دمياط من شأنه إزالة العيب الذي شاب هذا الجزاء – مثار المنازعة إذ يصبح الجزاء بعد هذا الاعتماد صادراً من رئيس المصلحة بالنسبة للمدعي)[1].

وقد اشترطت المحكمة الإدارية العليا في مصر، ألا يتضمن التصحيح تغييراً في مضمون أو ملاءمة إصدار القرار، حيث قررت في حكم لها أن (صدور قرار من رئيس مجلس الإدارة باختيار الموقع واعتماد التخطيطات التفصيلية للمجتمعات العمرانية بدون تفويض من مجلس الإدارة مؤداه تعييب القرار بعيب عدم الاختصاص – هذا العيب يصحح بصدور القرار من مجلس الإدارة أو بإقرار مجلس الإدارة للقرار المعيب ما دام تصحيحه قد احتفظ بمضمونه دون تعديل)[2].

وعليه فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر، على جواز تصحيح القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص لصدوره عن غير مختص إذا اعتمد، أو أقره المختص أصلاً بإصداره، وكذلك (لجهة الإدارة أن تصحح قرارها المعيب بعيب عدم الاختصاص بإصدار القرار من جديد من السلطة المختصة بإصداره، أو بقيام هذه السلطة باعتماد القرار أو إقراره، ومتى اختصم هذا القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص قضائياً وتم تصحيح هذا العيب وتدارك ما شاب القرار من عوار من السلطة المختصة قبل صدور حكم في الدعوى فإنه لا اختصاص للمحكمة بالحكم بإلغاء القرار المطعون عليه، ما دام أنه بعد تصحيحه قد احتفظ بمضمونه دون تعديل)[3].

---

(1) م.أ.ع. حكمها الصادر في الطعن رقم 5/260ق، جلسة 1961/6/3. أشار إليه مؤلف: عبدالوهاب، محمد رفعت، **القضاء الإداري**، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص120.

(2) م.أ.ع. حكمها الصادر في 1999/12/5. الطعن رقم 1938 لسنة 43 ق. أشار إليه مؤلف: أبوسمهدانة، عبدالناصر عبدالله، القرار الإداري في النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص236.

(3) م.أ.ع، الطعن رقم 43/1944 ق، جلسة 2000/2/28. أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص680.

وقضت المحكمة الإدارية العليا في مصر ايضاً، بأن عيب عدم الاختصاص لا يوجب التعويض ؛لأنه يمكن تصحيحه، حيث ذهبت إلى أن (نقل عضو الهيئة أو فصله أو إحالته للمعاش إنما يكون بقرار من رئيس الجمهورية، ولما كان القرار المطعون فيه صدر من رئيس هيئة قضايا الدولة، ومن ثم فإن القرار المطلوب التعويض عنه يكون قد صدر من غير مختص قانوناً مما يصمه بعيب عدم الاختصاص، ولما كان قرار هذه المحكمة قد استقر على أن القرار المعيب بعيب شكلي كعيب عدم الاختصاص لا يوجب التعويض بأنه يمكن تصحيح الشكل فيما بعد، ومن ثم فإن طلب الطاعن للتعويض لا يسانده واقع أو قانون مما تقضي معه المحكمة برفض هذا الطلب)[1].

ويتضح مما تقدم، أن اختلاف مسلك المحكمة الإدارية العليا عن مسلك محكمة القضاء الإداري في مسألة جواز التصحيح اللاحق للقرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص، كان مادة خصبة لفقهاء القانون الإداري لدراسة مسلك كل منهما، وتوجيه النقد الذي أسفر عن اختلاف مواقفهم ما بين مؤيد و معارض.

حيث تتطرد أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية، على تأكيد ما تقضي به القاعدة العامة وترفض إقرار التصحيح اللاحق لعيوب عناصر المشروعية الخارجية للقرار، وذلك تطبيقاً لمبدأ الاعتداد بالأوضاع القائمة وقت صدور القرار عند تقدير مشروعيته، ومن ذلك قولها بأن (القرار المطعون فيه قد صدر من غير جهة مختصة بإصداره قانوناً، ولا يغير من هذا الوضع إحاطة مدير المصلحة به أو اعتماده له؛ لأن القرار الباطل بسبب عيب عدم الاختصاص لا يصح بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن فيه، بل يجب أن يصدر منه إنشائياً بمقتضى سلطته

---

(1) م.أ.ع. حكمها الصادر في 2008/1/27، في الطعن رقم 11474 لسنة 48ق. أشار إليه مؤلف: أبوسمهدانة، عبدالناصر عبدالله، القرار الإداري في النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص236.

المخولة له)[1]. وكذلك ما قضت به من أن (الإجراءات والشكليات في القرار الإداري مقررة لمصلحة عامة، مما يمنع الاعتماد على قبول صاحب الشأن لتصحيح القرار المعيب من زاوية الإجراءات والإشكال)[2].

في حين أن قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية قد جرى –ولاعتبارات ارتأى أنها عملية –على إجازة تصحيح عدم مشروعية عنصري الاختصاص و الشكل في القرار، وذلك متى توافر شرطان : **الأول:** أن يتم التصحيح قبل صدور الحكم بدعوى الإلغاء المطعون فيها على مشروعية القرار.**الثاني:** ألا يتضمن التصحيح تغييراً في مضمون القرار أو ملاءمة إصداره[3].

ومع تقديرنا لهذا القضاء، وما ثبناه من اعتبارات عملية[*]، إلا أن الشاهد أنه كان محلاً لانتقاد جانب كبير من الفقهاء؛ لما يؤدي إليه من إضرار بصاحب الشأن (من صدر بخصوصه القرار)، إذ يحول هذا القضاء دون استفادته من الظروف الواقعية أو القانونية التي تكون قد تغيرت في الفترة ما بين إصدار القرار وإجراء تصحيحه، حيث قد يكون من شأن هذا التغيير الحيلولة بين الإدارة وبين إصدار قرار جديد، وفي ذلك توقية لصاحب المصلحة في الطعن على القرار الإداري من الأضرار التي يسببها له القرار الجديد، حيث إنه لن يصدر من الإدارة، الأمر الذي يكفل

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم 1422 لسنة 5 ق، جلسة 1953/12/21. أشار إليه مؤلف: عطية، محمود حمدي عباس، **أثر تغير الظروف في القرار الإداري والطعن فيه**، مرجع سابق، ص75.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم 3377 لسنة 5 ق، جلسة 1957/7/30. أشار إليه مؤلف: شيحا، عبدالعزيز (1994). **قضاء الإلغاء والتعويض**، ج2، (د.ط)، القاهرة :الدار الجامعية، ص192.

(3) خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم، **الأسس العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص94.

(*) يتصدر هذه الاعتبارات العملية اعتباري التيسير على الإدارة ومراعاة عدم المغالاة في التمسك بالشكليات في تصرفاتها، وعدم تكرار المنازعة أمام القضاء، وبالتالي الاقتصاد في مجال الإجراءات الإدارية غير القضائية من ناحية، وكذلك الاقتصاد في الخصومة القضائية من ناحية أخرى، خاصة إذا كانت مصلحة المعني بالقرارالمشوب بعدم الاختصاص أو عيب الشكل من وراء الإلغاء تتمخض عن مصلحة محض نظرية. أشار إليها: عطية، محمود حمدي عباس، **أثر تغير الظروف في القرار الإداري والطعن فيه**، مرجع سابق، ص76.

استمرار مصلحة الطاعن في إلغاء القرار الإداري، حيث يبقى الاحتمال في إحجام الإدارة عن إعادة إصداره أو في تعديله قائماً، سيما إذا كانت هناك ظروف متغيرة.

المطلب الثالث

موقف القضاء الإداري الأردني

يبدو أن محكمة العدل العليا الأردنية السابقة قد سارت على نفس النهج الذي ابتدعته المحكمة الإدارية العليا المصرية من إجازة التصحيح اللاحق للقرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص، حيث قضت في حكم لها يتعلق بذلك (.... أما كون القرار الصادر من قسم المناهج بإقرار تلك الكتب قد صدر بعد إقامة الدعوى فلا يغير من الوضع شيئاً إذ إن المبادئ المقررة في الفقه الإداري تجيز تصحيح القرار الباطل بإجراء لاحق يزيل ما كان ينطوي عليه القرار من عيب وعندئذ تصبح الدعوى بطلب إلغائه غير ذات موضوع)[1]. وقضت في حكم آخر لها (وحيث إن الطعن بالقرار المعدوم لا يتقيد بميعاد، فإن تصحيحه من السلطة التي أصدرته، أو إلغاءه من المحكمة أمر جائز في أي وقت، وبذلك يكون الدفع بأن الدعوى قدمت بعد الميعاد هو دفع مردود)[2].

وقد واجه استقرار قضاء محكمة العدل العليا الأردنية في إجازته التصحيح اللاحق لعيب عدم الاختصاص بإصدار القرارات الإدارية انتقاداً فقهياً – بحق – أساسه أن العبرة في الحكم على مشروعية القرار الإداري تكون بالنظر لوقت صدوره، ومن ثم فطالما صدر القرار الإداري عن جهة

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 63/8، م.ن.م، 1963، ص275. أشار إليه مؤلف: كنعان، نواف، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص253.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية الصادر في 1986/9/22. أشار إليه مؤلف: شطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص754.

إدارية غير مختصة فإنه يصبح معيباً بعيب عدم الاختصاص، ويظل كذلك حتى ولو قامت الجهة المختصة باعتماد هذا القرار في وقت لاحق لتاريخ صدوره[1].

وفي هذا الخصوص فإن الباحث يرى إن هناك تبايناً في الأحكام القضائية لمحكمة العدل العليا الأردنية السابقة حول مسألة جواز تصحيح القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص من عدمه، حيث قضت في حكم لها جاء فيه (أن القرار الذي يتخذ في جلسة قانونية بعدم الرجوع عن قرار باطل لا يغير من الوضع القانوني لذلك القرار الباطل) وفي قضية أخرى تقول محكمة العدل العليا (إن موافقة وزير الداخلية على قرار المتصرف لا يصحح الإجراء الذي قام به المتصرف؛ لأن وزير الداخلية لم يستعمل صلاحيته بصورة مباشرة)[2]. غير أن محكمة العدل العليا الأردنية يبدو أنها تراجعت عن هذا الاتجاه الذي يقضي بعدم جواز تصحيح القرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص.

المطلب الرابع

موقف القضاء الإداري الليبي

فيما يتعلق بموقف القضاء الإداري في ليبيا فإنه لم يجز تصحيح القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص بقرار لاحق من الجهة الإدارية التي تملك قانوناً إصدار القرار، وهو بذلك سار على نهج نظيره الفرنسي في عدم جواز تصحيح القرارات المشوبة بعيب الاختصاص، وبهذا المعنى تقول المحكمة العليا الليبية في قرارها الصادر بتاريخ 1974/3/14 (إن القرار الباطل لا

---

(1) يراجع في هذه الانتقادات الفقهية على سبيل المثال لا الحصر: كنعان، نواف، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص253. وشطناوي، علي خطار، **موسوعة القضاء الإداري**، ج2، مرجع سابق، ص691.

(2) أحكام محكمة العدل العليا الأردنية رقم 53/59 و57/29. أشار إليها مؤلف: الشوبكي، محمد، القضاء الإداري – دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص265.

يجوز– كقاعدة عامة– تصحيحه بأثر رجعي، وإن جاز أن يكون مبرراً لصدور قرار جديد على الوجه الصحيح، والقرار المصحح لا ينتج أثره إلا من يوم صدوره)[1].

والرأي الذي نراه، إن انتقادات الفقه لموقف القضاء الإداري المجيز للتصحيح اللاحق للقرارات الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص، قد صادف صواباً؛ لأن إرساء ذلك المبدأ من شأنه عدم اكتراث الإدارة بصحة قراراتها، فيما يتعلق بركن الاختصاص معتمدة على أنه بوسعها تصحيح تعييب قرارها به، حال الطعن عليه بالإلغاء، وفي ذلك تكريس للخطأ ودعم لإفلات الإدارة من آثار إلغاء قرارها المعيب بعدم الاختصاص، ودعوة مفتوحة للإدارة بإهمال رقابة الإدارة الذاتية على قراراتها، طالما أن بمقدورها تدارك عيوبها، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى إشاعة حالة من اللامبالاة لدى مُصدر القرار فيما يتعلق ببحث ما إذا كان مختصاً بإصداره من عدمه، مما قد يؤدي إلى الإضرار بمصالح الأفراد، أضف إلى ذلك أن إجازة تصحيح القرار الإداري المعيب بعدم الاختصاص باعتماده من المختص بإصداره، أو صدور تعديل تشريعي يصبح بموجبه مُصدر القرار مختصاً بإصداره، يخلق قاعدة قانونية جديدة على خلاف ما استقر عليه القضاء الإداري من أن العبرة في تقدير ما إذا كان القرار صحيحاً أو معيباً هي بكونه كذلك وقت صدوره.

---

(1) الجبراني، خليفة علي، القضاء الإداري الليبي، **الرقابة على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص342.

المبحث الثالث

مدى صلاحية عيب عدم الاختصاص كأساس للمطالبة بالتعويض

نتحدث في هذا المبحث عن مدى صلاحية عيب عدم الاختصاص كأساس للمطالبة بالتعويض في عدة مطالب، من خلالها يتضح لنا أولاً مفهوم الخطأ الموجب للمسؤولية الإدارية، ثم نوضح القاعدة العامة المقررة في عدم مسؤولية الإدارة كأصل عام عما ترتبه أعمالها المشروعة من أضرار، ومن ثم نستوضح مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة، ونختم ببيان مسؤولية الإدارة بالتعويض عن عيب عدم الاختصاص وموقف القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وكذلك ليبيا والأردن.

المطلب الأول

مفهوم الخطأ الإداري الموجب لمسؤولية الإدارة عن قراراتها

لم يرد في أحكام مجلس الدولة الفرنسي المتعلقة بالتعويض، تعريفاً محدداً للخطأ المستوجب للتعويض من جانب الدولة؛ إنما كان يكتفي بالقول: ثمة خطأ وقع يستوجب مسؤولية الإدارة، إلا أن جانباً من الفقه الفرنسي وضع تعريفاً لهذا الخطأ بقوله: "إن الخطأ بصفة عامة المؤدي إلى مسؤولية الإدارة لا يقع إلا من شخص طبيعي"، ثم أردف ذلك بقوله: "إن الخطأ الوظيفي هو الإخلال بالتزام في أداء الخدمة، ولا يمكن سلفاً حصر هذه الأخطاء؛ لتعذر معرفة مختلف الخدمات التي تقوم بها المرافق العامة، والخطأ يمكن أن يكون عملاً إيجابياً صادراً من الإدارة، كما يمكن أن يقع في صورة امتناع الإدارة عن تقديم عمل يجب عليها القيام به، كما يمكن

أن يكون متعمداً أو مجرد إهمال، كما أن الخطأ الإداري يمكن أن يكون نتيجة قرار إداري غير مشروع، كما يمكن أن يكون نتيجة عملية مادية"[1].

وقد حاول مجلس الدولة المصري من جانبه تحديد مدلول الخطأ المستوجب للمسؤولية الإدارية، فذهبت محكمة القضاء الإداري في حكم لها إلى القول بأن (الإدارة لا تُسأل إلا على أساس الخطأ، ويترك تحديد الخطأ لتقدير القاضي، وهو يسترشد في ذلك بالنسبة للقرارات الإدارية بما يتخذه الخطأ من صورة واضحة ملموسة هي صورة عدم المشروعية التي تكون قد أصابت القرار الإداري المطعون فيه، سواء أكان مردّ ذلك إلى الشكل أو إلى الاختصاص، أم إلى مخالفة القانون، أم إلى عيب الانحراف، ويكفي أن يكون القرار مشوباً بعيب من هذه العيوب)[2].

وفي حكمٍ حديث ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في تعريف الخطأ بقولها (... والمقصود بالخطأ –كركن من أركان المسؤولية الإدارية–هو الإخلال بالتزام قانوني...)[3].

وبناءً على ذلك فإنه لا يشترط في الخطأ – مناط مسؤولية الإدارة – أن يكون جسيماً أو بسيطاً، وإن كان لجسامة الخطأ تأثير في تقدير التعويض، المهم أن يوجد الخطأ، هذا الخطأ في نطاق المسؤولية الإدارية يختلف بالضرورة عن الخطأ في مجال المسؤولية المدنية، فالخطأ الذي يؤدي إلى المسؤولية الإدارية هو الخطأ المرفقي، ومن ثم كان من الضروري واللازم تحديد طبيعة الخطأ الذي يترتب عليها حتماً وبالضرورة وجود المسؤولية الإدارية من عدمها، كما أن درجة اتصال هذا الخطأ بالمرفق الإداري إنما يؤدي إلى تحديد مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها

---

(1) هلال، سعيد إبراهيم عطية، **النظام القانوني للقرار الإداري السلبي**، مرجع سابق، ص462.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 4298 بتاريخ 1956/5/2. أشار إليه مؤلف: هلال سعيد إبراهيم عطية، النظام القانوني للقرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص463.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 10732 لسنة 48 ق، جلسة 2007/1/2. أشار إليه مؤلف: هلال ،سعيد إبراهيم عطية، النظام القانوني للقرار الإداري السلبي، مرجع سابق، ص463.

بنطاق معين، فقد تتحمل الإدارة التعويض المستحق للمضرور كليةً وبصفة نهائية، إذا كان الخطأ الذي ارتكبه الموظف ذا صلة وثيقة بالمرفق، ولا ينفك عنه مادياً أو ذهنياً، وفي صورة أخرى قد تضمن الإدارة دفع التعويض للمضرور، ثم بعد ذلك ترجع على الموظف الذي ارتكب الخطأ لاقتضاء مبلغ التعويض الذي سبق وأن دفعته للمضرور(1).

وقد تصدت محكمة القضاء الإداري في مصر لتحديد الخطأ الموجب للتعويض وذلك من خلال حكمها الصادر بتاريخ 1951/11/15 بقولها: (إن المسؤولية التقصيرية بالنسبة إلى السلطات العامة لا ترتب الإلزام بالتعويض إلا على ركن الخطأ، وإذا كانت فكرة الخطأ فكرة معيارية تستعصي بطبيعتها على وضع تعريف جامع، إلا أنه أياً كانت الصور التي ينطوي فيها الخطأ سواءً كان هو الإخلال بما يفرضه القانون بعدم الإضرار بالغير، أو إتيان عمل عن غير حق واعتداء على حق الغير، أو مقارفة عمل عن حق، ولكنه اعتداء على حق الغير على أساس التعسف في استعمال الحق، أياً كانت هذه الصورة فإن سلوك وزارة المالية مع المدعي لا يندرج تحت إحداها؛ لأنها عندما ارتأت عدم الترخيص في سفر السفينة إلا بعد أن تؤدي الرسم الصادر عنها لم تصل إلى هذا الرأي وتقتنع به وتدافع عنه إلا بالبحث والمشاورة، وهو رأي له أسانيده ومبرراته واجتهاده في التفسير والتأويل يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، ويلقى تأييداً من بعض وجهات النظر القانونية ومن ثم لا يجوز اتهامه بأنه عمل ينطوي على عدم مراعاة نصوص القانون من حيث موضوعها والخطأ في تطبيقها، أو إساءة استعمال السلطة من شأنه مخالفة روح القانون، خصوصاً والأمر يتعلق برسوم جمركية مما يقتضي من المصلحة القائمة على المطالبة به وتحصيله وعدم التفريط في شأنه؛ بل هو يتطلب منها دقة في البحث وفهماً لنصوص تقبل بطبيعتها التأويل

---

(1) انظر: نصار، جابر جاد(2007). **مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية – قضاء التعويض**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية، ص173–174.

والتفسير وينفسح فيها مجال الرأي ويتردد بين الخطأ والصواب، ولا ضير عليها بعد ذلك إذا فهمت هذه النصوص وفسرتها على وجه معين، ولا يجوز أن تترتب مسؤوليتها في هذه الحالة على الخطأ العادي؛ بل لا بد لمحاسبتها أن يكون الخطأ جسيما،وإلى هذا المعنى وحده ينصرف دلالة الخطأ الموجب لمسؤوليتها في الحالة المعروضة، ولا شبهة في أن تصّرف الحكومة على الوجه السابق بيانه لا ينطوي على شيء من ذلك)[1].

مما سبق نجد أن القضاء الإداري المصري والفرنسي قد مّيز بين نوعين من الخطأ أولهما: الخطأ الشخصي وهو الخطأ الذي ينسب إلى الموظف شخصياً، وتبعاً لذلك فالموظف وحده هو من يتحمل المسؤولية، وينفذ الحكم في أمواله الخاصة، ويكون الاختصاص للقضاء العادي، والثاني: هو الخطأ المرفقي، أو المصلحي وهو الخطأ الذي ينسب إلى المرفق العام ذاته وهو وحده من يتحمل المسؤولية على عاتقه ويقوم بدفع التعويض من أموال المرفق ويكون الاختصاص للقضاء الإداري[2].

المطلب الثاني

عدم مسؤولية الإدارة عن قراراتها المشروعة

القاعدة المقررة بهذا الصدد هي أن مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية منوط بشكل أساسي بأن يكون القرار معيباً، وأن يترتب عليه ضرر، وأن تقوم علاقة سببية بين خطأ الإدارة

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم 5/1332، بتاريخ 1953/11/15. أشار إليه مؤلف: فكري، فتحي (1995). **مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية**، (د.ط)،القاهرة: دار النهضة العربية، ص262.

(2) نصار، جابر جاد (1998). **تطور فكرة الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية**، ط1،القاهرة : دار النهضة العربية، ص5.

وبين الضرر الذي أصاب الفرد، فإذا كان هذا القرار سليماً وخالياً من العيوب، فلا تُسأل الإدارة عن نتائجه مهما بلغت جسامة الضرر الذي يلحق بالفرد من جراء تنفيذه[1].

وقد جعل المشّرع مناط مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية التي تسبب ضرراً للغير هو وقوع عيب في هذه القرارات من العيوب المنصوص عليها قانوناً وهي عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل، وعيب مخالفة القوانين واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة.

ويترتب على ذلك، أن مسؤولية الإدارة تكون منعدمة بالنسبة للقرارات الإدارية المشروعة، حتى لو نتج عن تنفيذها أضرار جسيمة[2].

وهذا هو المبدأ العام الذي تسير عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا لمجلس الدولة المصري بشكل مستمر، حيث قررت (أن المناط في مساءلة الحكومة بالتعويض عن القرارات الإدارية هو قيام خطأ من جانبها بأن يكون القرار الإداري غير مشروع، وذلك إذا شابه عيب أو أكثر من العيوب، وأن يترتب عليه ضرر، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر، فإذا كان القرار سليماً مطابقاً للقانون، فلا تُسأل عنه الإدارة مهما بلغ الضرر الذي يترتب عليه لانتفاء ركن الضرر....)[3].

كما قّررت المحكمة الإدارية العليا في مصر أيضاً (... ومن الحكومة حيث أنه متى كان ما تقدم، وكان القرار رقم 66 لسنة 1985 الصادر بإنهاء خدمة المدعي بقبول استقالته من العمل

---

(1) الطباخ، شريف أحمد (2006). التعويض الإداري، ط1، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ص182.

(2) عبدالله، عبدالغني بسيوني، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص768.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 8/6809 الصادر 1960/5/21. أشار إليه مؤلف: عبدالله، عبدالغني بسيوني، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص768.

بالهيئة المصرية العامة للبترول قد صدر صحيحاً مطابقاً لأحكام القانون، مما يتخلف معه ركن الخطأ، ومن ثم تنتفي مسؤولية الجهة الإدارية عنه ويضحى طلب المدعي التعويض غير قائم على سند من القانون حقيقاً بالرفض، وإذا انتهى الحكم المطعون فيه إلى رفض الدعوى موضوعاً فإنه يكون قد أصاب القانون في قضائه ويكون الطعن عليه غير سديد ويتعين القضاء برفضه، مع إلزام الطاعن بالمصروفات)(1).

وهو ذات النهج الذي سارت عليه محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في عدم مساءلة الإدارة عن نتيجة قرارها السليم الذي صدر مطابقاً للقانون مهما بلغت جسامة الضرر الذي يلحق بالفرد من تنفيذه، ما لم ينص القانون على غير ذلك، حيث قّررت في أحد أحكامها أنه (استقر الاجتهاد على أن اختصاص القضاء الإداري بقضايا التعويض عن القرارات الإدارية منوط بإصدار قرار إداري بالمعنى الصحيح لهذا الاصطلاح، كما أن القضاء الإداري لا يحكم بالتعويض إلا إذا ثبت أن القرار الإداري الذي كان السبب في الضرر غير مشروع، بأن شابه وجه من وجوه عدم المشروعية كعيب مخالفة الشكل والاختصاص ومخالفة القانون والانحراف)(2).

وهذا ما أكدته المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر بتاريخ 2005/5/8، بقولها: (إن قضاء هذه المحكمة جرى، على أن مسؤولية الإدارة عن التعويض عن القرارات الإدارية رهين بأن يكون القرار معيباً، وأن يترتب عليه ضرر، وأن تقوم علاقة سببية بين عدم مشروعية القرار وبين الضرر الذي أصاب الشخص....)(3).

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن الإداري رقم 2743 لسنة 33 ق، جلسة 1992/2/12. أشار إليه مؤلف: أبوالعينين، محمد ماهر، **تطور قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص131.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 94/37، مجلة نقابة المحامين لسنة 1994، ص788.

(3) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 49/57ق، بجلسة 2005/5/8، م.م.ع، السنة الأربعون، العدد الأول، ص82.

وإن كان الاتجاه الحديث الذي اتجه إليه مجلس الدولة الفرنسي، وكذلك المصري، هو قيام هذه المسؤولية في حالات معينة دون قيام خطأ من جانب الإدارة تطبيقاً لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، والمسؤولية على أساس المخاطر، مما جعل من الممكن طلب التعويض عن القرارات المشروعة أيضاً، فالغرض هنا أن الإدارة قد أتت تصرفاً أو عملاً مادياً دون أن يصاحبه خطأ، على أن هذا التصرف أو العمل أصاب الغير بضرر، فالمسؤولية هنا يختفي فيها الخطأ كشرط من شروط تحققها، وتقوم على الركنين الآخرين وهما ركن الضرر وعلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر الذي أصاب الفرد من جراء هذا التصرف حتى ولو كان صحيحاً، وإن كان مجلس الدولة الفرنسي قد تجاوز في حالات كثيرة هذين الأساسين (فكرة الخطر والمساواة أمام الأعباء العامة) وقّرر مسؤولية الإدارة بغير خطأ في غير هذه الحالات[1].

المطلب الثالث

مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة

من المعلوم أن القضاء بالإلغاء ليس من مستلزمات القضاء بالتعويض، فأوجه عدم المشروعية التي تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري لا تؤدي وبصورة حتمية إلى التعويض عنه، فمن المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن عيوب القرار الإداري منها ما يؤدي إلى التزام الإدارة بالتعويض ومنها ما لا يؤدي إلى ذلك، وهذا ما سنتناوله بالنسبة لكل عيب من عيوب القرار الإداري، وموقف القضاء منه وذلك على النحو الآتي:

---

(1) نصار، جابر جاد ، **مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض**، مرجع سابق، ص175.

أولاً– العيوب التي تستلزم المطالبة بالتعويض:

1. عيب مخالفة القانون:

تعد مخالفة قرار الإدارة للقانون من المخالفات الموضوعية التي تمس وتؤثر في مضمون القرار، وقد تأتي هذه المخالفة الموضوعية في صورة مخالفة القرار لحجية الشيء المقضي به، بأن يحول القرار الصادر من الإدارة دون تنفيذ الأحكام الصادرة منها، أو بامتناع الإدارة تنفيذ الأحكام الصادرة لمصلحة الأفراد وقد تأتي في صورة الخطأ في تطبيق القانون وقد تأتي في صورة الاعتداء على الحريات العامة أو مخالفة المبادئ العامة[1].

واستقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن عيب مخالفة القانون يوجب دائماً قيام مسؤولية الإدارة، وهذا ما أكدته أحكامه الصادرة في هذا الصدد ومنها حكمه الصادر في 1947/10/5 في قضية (Froustey) والتي تتلخص وقائعها في أن أحد المديرين قد أصدر قراراً بمنع أحد الأطباء من مزاولة مهنته رغم أحقيّته في ذلك تطبيقاً لأحكام القانون الصادرة في 1940/5/20 والذي يتعلق بتنظيم فتح عيادات جديدة، فأصدر المجلس حكماً يدعو إلى تقرير المسؤولية الإدارية لكون المدير قد خالف نص القانون الواجب التطبيق[2].

وجاء موقف مجلس الدولة المصري من عيب مخالفة القانون بوصفه أساساً لقيام المسؤولية الإدارية مغايراً لما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي، إذ أنه لا يحكم بالتعويض في جميع حالات مخالفة القانون، حيث قضت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها الصادر في 1950/6/15 (...... تقوم الإدارة بتعويض الموظف المفصول تعويضاً معقولاً إذا ما تبين أنه

---

(1) الطماوي، سليمان، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء**، مرجع ساق، ص807.

(2) خليل، محسن، **القضاء الإداري اللبناني – دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص598.

فُصل في وقت غير لائق، أو بطريقة تعسفية، أو بغير مبرر شرعي؛ لما في ذلك من تطبيق صحيح لقواعد المسؤولية في الفقه الإداري وتغليب لقواعد العدالة)[1]. أما المحكمة الإدارة العليا في مصر فقد سارت على نهج مجلس الدولة الفرنسي، حيث اعتبرت أن عيب مخالفة القانون يرتب مسؤولية الإدارة باستمرار، وهذا ما قضت به في حكمها الصادر في 12 يوليو 1958 بقولها: (لا يشفع في إعفاء الإدارة من المسؤولية وقوعها في خطأ فني أو قانوني في تفسير مدلول المادة 15 من دستور 1923؛ وذلك لأن الخطأ هو واقعة مجردة قائمة بذاتها متى تحققت أوجبت مسؤولية مرتكبها عن تعويض الضرر الناشئ عنها....)[2].

كما قضت محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في هذا الصدد (استقر الفقه والقضاء الإداريّان على أن القضاء بالتعويض ليس من مسلتزمات القضاء بالإلغاء؛ إذ قد يلغي القضاء الإداري القرار الإداري، ولكنه لا يحكم بالتعويض في بعض الحالات ومنها حالتا إلغاء القرار الإداري لعيب في الشكل أو لعيب عدم الاختصاص....)[3]. الأمر الذي يتضح لنا هنا أن قضاء محكمة العدل العليا الأردنية سار على نهج ما ذهب إليه قضاء كل من مجلس الدولة الفرنسي، وقضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر باعتبار أن عيب مخالفة القانون يرتب مسؤولية الإدارة باستمرار.

أما موقف القضاء الإداري الليبي فإنه يمكن القول بأن القاضي الإداري في ليبيا سار على نهج القاضي الإداري في كل من فرنسا ومصر والأردن، في اعتبار أن عيب مخالفة القانون في

---

(1) الكبيسي، رحيم سليمان، **حرية الإدارة في سحب قراراتها**، مرجع سابق، ص 830.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 12 يوليو 1958. أشار إليه مؤلف: فوده، رأفت (1997). **القضاء الإداري ودعوى الإلغاء ودعوى التعويض**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية، ص186.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1994/28، بتاريخ 1994/2/16، منشورات مركز عدالة.

القرار الإداري يعد من الأوجه اللازمة لقيام مسؤولية الإدارة، وبالتالي التزامها بالتعويض عنه، فقد ذهبت دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس في أحد أحكامها إلى القول: (... وحيث إن الطاعنة تطلب التعويض، وحيث إن أركان التعويض قد توافرت من حيث الخطأ الذي ارتكبته جهة الإدارة في حق الطاعنة بإصدارها للقرار المخالف للقانون الذي ترتب عنه نتائج ألحقت أضراراً بليغة بالطاعنة.... مما أثر في نفسيتها، ويحق لها التعويض عن ذلك....)[1].

2. عيب الانحراف في السلطة:

يعد عيب الانحراف في السلطة خطأً مرفقياً يستلزم مسؤولية الإدارة، فالمبدأ المقرر في هذا الصدد يستلزم إقامة مسؤولية الإدارة بقيام هذا العيب، وبالتالي يحكم على الإدارة بالتعويض عن قرارها الإداري المعيب بهذا العيب[2].

ولقد اتبع مجلس الدولة الفرنسي في كثير من أحكامه مبدأ تلازم عيب الانحراف في السلطة والتزام الإدارة بتعويض الضرر الناشئ عنه، حيث قضى في حكم له صدر بتاريخ 1929/10/6 في قضية (German) بإلزام الإدارة بالتعويض؛ لإصدارها قراراً تعسفياً بالقبض على أحد المواطنين دون سند قانوني[3].

كما أكد مجلس الدولة المصري هذا الاتجاه؛ حيث اعتبر أن عيب الانحراف في السلطة من العيوب التي تؤدي إلى التزام الإدارة بالتعويض، وهذا ما قررته محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في 1954/11/22 بقولها (متى كان الثابت من الأوراق أن اختيار مصلحة السكك

---

(1) حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس، في الطعن الإداري رقم 28/99 ق، جلسة 2000/6/27 ق، حكم غير منشور.

(2) عبدالله، عبدالغني بسيوني، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص764.

(3) خليل، محسن، **القضاء الإداري اللبناني – دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص597.

الحديدية لموقع محطتها قد تم بعد دراسة وتمهيل وتمحيص وتحقيق لوجهات النظر، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، فإن قرارها بذلك يكون صحيحاً لا شائبة فيه – وإذا فرض أن إقامة المحطة في هذا الموقع سيؤدي إلى الإضرار بأحد، فإن من حق المضرور على المصلحة أن تعوضه تعويضاً عادلاً)[1].

أما بالنسبة للقضاء الإداري في ليبيا والأردن فقد انتهج طريقاً مماثلاً لطريق مجلس الدولة الفرنسي، ومجلس الدولة المصري في التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة بعيب الانحراف في السلطة، وهذا ما يؤكده أحكامها الصادرة بهذا الشأن، إلا أن محكمة العدل العليا الأردنية السابقة اشترطت لتقرير التعويض أن تكون عدم المشروعية الموضوعية التي لحقت بالقرار الإداري جسيمة، حيث قضت في حكم لها بقولها: (... ليس للأفراد المطالبة بالتعويض عن خطأ الإدارة في تطبيق القواعد القانونية إذا لم يكن الخطأ جسيماً)[2].

وبناءً على ذلك يعد عيب الانحراف بالسلطة وسيلة بيد القاضي الإداري تصلح دائماً كأساس للمطالبة بالتعويض وذلك استناداً إلى المبدأ العام في المسؤولية والذي يقضي بأن "من تسبب بضرر للغير يلزم بتعويض ذلك الضرر".

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم 7/186ق، بتاريخ 1954/11/22. أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص1300.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 1997/123. أشارت إليه: أبوالهوى، نداء محمد أمين (2010). **مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة**.(رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، عمان، ص24.

ثانياً– العيوب التي لا تستلزم المطالبة بالتعويض:

لقد استقر الفقه والقضاء الإداريّان على أن العيوب الشكلية (الشكل والاختصاص)– وإن كانا يؤديان إلى إلغاء القرار الإداري المطعون فيه– إلا أنهما لا يؤديان بصفة حتمية إلى الحكم بالتعويض، حيث من المعلوم أن عيب الشكل في القرار الإداري قد يكون جوهرياً وقد يكون ثانوياً، ومن المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن عيب الشكل لا يعد مصدراً للمسؤولية الإدارية إلا إذا كان أساسياً، أما إذا كان الشكل ثانوياً ويمكن للإدارة أن تعيد تصحيح القرار وفقاً للشكلية المطلوبة فلا محل لقيام المسؤولية الإدارية وبالتالي التزامها بالتعويض(1).

ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد، حكمه الصادر بتاريخ 1921/11/4 حيث جاء فيه (أن مخالفة الشكل التي تؤدي إلى الإبطال لا تكفي دائماً لانعقاد مسؤولية الإدارة؛ ذلك أنه إذا كان إلغاء القرار سببه عدم اتباع الإجراءات المنصوص عليها في المادة (21) من قانون 1902/2/15 فإن هذا لا يؤدي بذاته إلى توليد مسؤولية الإدارة)(2).

ولقد أكدت محكمة القضاء الإداري في مصر هذا الاتجاه حيث أخذت موقفاً مشابهاً لموقف مجلس الدولة الفرنسي، فقد قضت في حكمٍ لها بقولها: (إن العيب في شكل القرار الإداري، شأنه شأن غيره من العيوب... إلا أنه يشترط في هذا العيب بصفة خاصة أن يبلغ مبلغ الخطأ الجسيم، بحيث يؤثر في موضوع القرار وجوهره وإلا فلا يقوم به الخطأ المعني في دعوى التعويض....)(3).

---

(1) انظر: خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم، **دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه**، مرجع سابق، ص89.

(2) خليل، محسن، **القضاء الإداري اللبناني – دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص604.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم 1/73، بتاريخ 1960/6/30، أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص555.

أما بالنسبة لموقف القضاء الإداري الليبي من عيب الشكل فيبدو أنه أنتهج المسلك الذي سلكه قريناه القضاء الفرنسي والقضاء الإداري المصري؛ حيث إنه لم يرتب التعويض على مخالفة كل الشكليات والإجراءات، بل جعل جزاء التعويض مقصوراً على الشكليات والإجراءات الجوهرية، أي تلك التي تؤثر في مضمون القرار الإداري أو تلك التي تمس ضمانات الأفراد، وبهذا المعنى تقول المحكمة العليا الليبية في قرارها الصادر بتاريخ 1965/1/2 (إن العيب الشكلي الذي يعيب القرار الإداري هو الذي يكون من شأنه التأثير على موضوع القرار أو الانتقاص من الضمانات المقررة لصالح الأفراد، وقد استقر القضاء الإداري على أنه لا ينبغي التشدد في التمسك بالقيود الشكلية إلى حد يعطل نشاط الإدارة)[1].

وهذا ما استقر عليه الاجتهاد القضائي في الأردن، حيث يرى أنه لا محل للتعويض عن القرارات الإدارية المعيبة بعيب شكلي ثانوي، وذلك لسببين هما:

السبب الأول: إمكانية تصحيح القرار المعيب بعيب شكلي من قبل الإدارة، وأن هذا التصحيح لن يكون له تأثير على موضوع القرار وجوهره.

السبب الثاني: حتمية حصول الضرر الذي أصاب الأفراد، بمعنى أن الضرر واقع لا محالة سواء أكان القرار المعيب قد صدر عن الجهة المختصة أم لا، وسواء صدر القرار الإداري بالشكل القانوني أم صدر مخالفاً لقواعد الشكل[2].

---

(1) حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن رقم 7/3ق، بتاريخ 1965/1/2، المجموعة المفهرسة، ج1، ص370.

(2) شطناوي، علي خطار (2008). **مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة**، ط1، عمان : دار وائل للنشر والتوزيع، ص212.

خلاصة القول أن عيب الشكل بالقرارات الإدارية قد يعد من مستلزمات أو أساس المطالبة بالتعويض، وقد لا يعد كذلك، فالأمر متروك في النهاية لسلطة القاضي الإداري التقديرية الذي يصدر حكمه بالنظر لكل حالة على حدة آخذاً بنظر الاعتبار جسامة المخالفة الشكلية التي تعتري القرار الإداري، فإذا كانت المخالفة بسيطة أو ثانوية، ويمكن للإدارة تلافيها وتصحيحها فإنها لا تستوجب قيام مسؤولية الإدارة وبالتالي التزامها بالتعويض.

أما فيما يخص مسؤولية الإدارة بالتعويض عن عيب عدم الاختصاص الذي يهم الباحث هنا، فمن الضروري أن نفرد لهذا الموضوع مطلباً مستقلاً لما لهذا الموضوع من أهمية.

المطلب الرابع

موقف القضاء الإداري من التعويض عن عيب عدم الاختصاص

لقد اتجه القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر إلى أن عيب الاختصاص الذي يستوجب التعويض هو عيب الاختصاص الجسيم الذي يؤثر في موضوع ومضمون القرار الإداري، كأن يصدر تصرف من موظف لا يملك إصداره إطلاقاً.

أولاً– موقف القضاء الإداري في فرنسا:

إن القاعدة العامة في القضاء الإداري الفرنسي هي أن عيب الاختصاص الذي يستوجب التعويض هو عيب عدم الاختصاص الجسيم (اغتصاب السلطة)، الذي يؤثر في موضوع ومضمون القرار الإداري، وهذه القاعدة سار عليها مجلس الدولة الفرنسي منذ فترة طويلة، حيث قضى بعدم التعويض في حكمه الصادر في 25 اكتوبر سنة 1946 في قضية Dame Colin وكان الأمر يتعلق بصدور قرارات من جهة غير مختصة في حق أحد الموظفين، في حين قضى مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض في حكمها الصادر بتاريخ 1942/5/29 في قضية Bain Card

والتـي تتعلـق بصـدور قـرار مـن أحـد العمـد – بغيـر تفـويض مـن المجلـس البلـدي – بتكليـف أحـد المهندسين بإعداد خطة تجميل المدينة[1].

ثانياً – موقف القضاء الإداري في مصر:

مـن المبـادئ الهامـة التـي أرسـتها المحكمـة الإداريـة العليـا فـي هـذا الشـأن أن (عيـب عـدم الاختصاص أو الشكل يصلح لإلغاء القرار المطعون فيه، ولكنه لا يصلح أساساً للتعويض إلا إذا كان مؤثراً في موضوع القرار)[2].

وقد جاء موقف محكمة القضاء الإداري المصرية في هذه المسألة موافقاً تماماً لما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا، حيث جرى قضاؤها على إقرار قاعدة أساسية في مسألة التعويض عن عيب الاختصاص، وهي أن هذا العيب لا يصلح لزاماً أساساً للتعويض عنه.

فقضت في حكم لها بأن (قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن الاستقالة الحكمية طبقاً لما هو مقرر في نظام العاملين بالدولة – والذي صدر قانون تنظيم الجامعات في ظله – إن هي إلا قرينة مقررة لمصلحة الإدارة إن شاءت أعملتها وإن أرادت طرحتها، ومن ثم فإنه يتعين تفسير نص المادة (117) من القانون رقم 49 لسنة 1972 بشأن تنظيم الجامعات في ضوء هذا الأصل العام، وبهذه المثابة جرى قضاء هذه المحكمة، على أنه لا يجوز قبول الاستقالة الصريحة أو الحكمية إذا كان العامل قد أحيل إلى المحكمة التأديبية؛ ذلك لأن القرار الصادر بقبول الاستقالة يتضمن في ذاته سلب ولاية المحكمة التأديبية التي تصبح هي المختصة دون غيرها بأمر تأديبه،

---

(1) حنفي، عبدالله (2000). **قضاء التعويض**، (د.ط)، القاهرة : دار النهضة العربية، ص204.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 24/421 ق، جلسة 1979/12/1. اشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص683.

وإن الأثر المترتب على ذلك يتمثل في أن القرار الصادر من جهة الإدارة بإنهاء خدمة العامل أثناء محاكمته يعتبر قراراً منعدماً ينحدر إلى مجرد العمل المادي ولا تلحقه أية حصانة.

ومن حيث إنه متى كان ذلك، وكان الثابت مما سلف بيانه أن قرار إنهاء خدمة الطاعن للانقطاع عن العمل، قد صدر بعد إحالته إلى مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس – في أي من الوقت الذي كان فيه محالاً للمحاكمة التأديبية عن واقعة انقطاعه عن العمل – ومن ثم يكون هذا منعدماً، لمخالفته لأحكام القانون، ويتوافر بذلك ركن الخطأ من جانب الجامعة المطعون ضدها، وبالتالي يحق للطاعن أن يطالب بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به بسبب هذا القرار، ولا يغير من ذلك ما ذهب إليه الحكم المطعون فيه من أن العيب الإجرائي الذي شاب القرار المطعون فيه لا يستوجب بالضرورة تعويض المدعي عما يكون قد أصابه من أضرارٍ بمقولة: إن القضاء الإداري قد استقر على أن عيب عدم الاختصاص أو الشكل الذي قد يشوب القرار فيؤدي إلى إلغائه لا يصبح حتماً، وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار – ذلك أن الثابت مما تقدم أن العيب الذي – شاب القرار المطعون فيه قد انحدر به إلى درجة الانعدام، وليس عيباً متعلقاً بالشكل أو الاختصاص)[1].

ويفهم من المبادئ والأحكام التي قررتها الإدارية العليا المصرية ومن قبلها محكمة القضاء الإداري أن عيب عدم الاختصاص لا يكفي بذاته سنداً ولا سبباً للمطالبة بالتعويض، ويلاحظ أن عيب عدم الاختصاص يتفق مع باقي العيوب الأخرى في أن كل عيب منها، –وإن كان كافياً بذاته لتبرير إلغاء القرار–، إلا أنه ليس من الضروري أن يكون سبباً للتعويض، حتى ولو ترتب على تنفيذ القرار المشوب به ضررٌ.

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم 3946 لسنة 37 ق، جلسة 1995/4/18. أشار إليه مؤلف: عكاشة، حمدي ياسين، **موسوعة القرار الإداري**، مرجع سابق، ص687.

ففيما يخص عيب عدم الاختصاص، إذا كان الضرر حتماً سيلحق بالفرد بناءً على ما انتهى إليه نفس القرار فيما لو صدر من الجهة المختصة، فلا يجوز اتخاذه سبباً للمطالبة بالتعويض حيث إن العيب الذي لحق بالقرار قد أدى إلى إلغائه دون أن ينال من صحة موضوعه، لذا فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأن (العيب الذي شاب القرار من أنواع عدم الاختصاص حيث صدر من عضو غير مختص وإن كان يدخل في اختصاصات الإدارة ويستطيع عضو آخر أن يصدره، لذلك رفضت المحكمة في هذا الحكم التعويض عن هذا القرار بقولها: ولو أنه صادر من غير مختص إلا أنه صحيح من حيث الموضوع، الأمر الذي لا يعطي للمدعي حقاً في المطالبة بالتعويض عنه، ولو كان قد ترتب على تنفيذه أضرار)(1).

وفي حكم آخر لها، رفضت أيضاً التعويض عن قرار هدم مبنى مشوب بعيب عدم الاختصاص؛ لصدوره من لجنة معاينة وتقدير خسائر الحروب، كما يقضي القانون من اللجنة التي يشكلها المحافظ بعد ثبوت استدعاء حالة المبنى للإزالة بالفعل(2).

ثالثاً – موقف القضاء الإداري الليبي:

لا نجد في أحكام المحكمة العليا الليبية ما يشير إلى عدم جواز المطالبة بالتعويض عن عيب عدم الاختصاص، مما يعني أنه ليس هناك ما يمنع ذلك شريطة مراعاة المبادئ السابق الإشارة إليها، بأن يكون عيب عدم الاختصاص الذي لحق بالقرار قد بلغ حداً من الجسامة بحيث يؤثر في موضوع القرار ومضمونه، وإلا فلا يقوم به الخطأ بالمعنى المقصود في دعوى التعويض.

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، بتاريخ 1965/3/21. في القضية رقم 202 لسنة 18 ق. أشار إليه مؤلف: أبوالعينين، محمد ماهر، **تطور قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص302.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 1988/6. اشار إليه مؤلف: فكري، فتحي، **مسؤولية الدولة عن أعمال غير التعاقدية**، مرجع سابق، ص262.

وقد قضت دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس بقولها: (.... وحيث إن الطاعنة تطلب التعويض، وحيث إن أركان التعويض قد توافرت من حيث الخطأ الذي ارتكبته جهة الإدارة في حق الطاعنة بإصدارها للقرار المعدوم الذي ترتب عنه نتائج ألحقت بالطاعنة أضراراً بليغة، منها وقف مرتبها، وأن القرار جعلها تدور في أروقة المحاكم ومكاتب الرقابة الشعبية، وغيرها من الجهات الإدارية طالبة إلغاء القرار وترجيعها لسابق عملها، مما أثر في نفسيتها، ويحق لها التعويض عن ذلك....)[1].

رابعاً– موقف القضاء الإداري الأردني:

ترى محكمة العدل العليا الأردنية السابقة في مجال التعويض عن قرارات معيبة بعيب الاختصاص ألا يكون العيب بسيطاً وإنما يجب أن يكون جسيماً يؤثر في موضوع القرار حتى يكون محلاً للتعويض، فقد قضت في حكم لها في هذا الصدد (أن مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة تستلزم توافر ثلاثة أركان وهي :أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة، وأن ينتج عن هذا الخطأ ضرر يصيب الأفراد، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، وحيث يدخل في معنى الخطأ العمل غير المشروع، أو المخالف للقانون في صوره الأربع وهي عيب الاختصاص والشكل وعيب مخالفة القانون والانحراف بالسلطة، فإذا كان كل وجه من أوجه عدم المشروعية في القرار الإداري يكون كافياً بذاته لإلغائه، إلا أنه ليس من المحتم أن يكون مصدراً للمسؤولية وسبباً للحكم بالتعويض، إذا ما ترتب على صدور هذا القرار المشوب بهذا العيب ضرر للأفراد، فإذا ألغي القرار بسبب مخالفته للقانون أو الانحراف بالسلطة أي "العيوب الموضوعية" فهذه العيوب تشكّل سبباً للتعويض في كل الحالات، في حين أن العيوب الشكلية

---

(1) حكمها في الطعن الإداري رقم 28/99 ق، بجلسة 2000/6/27، سبق الإشارة إليه.

"الشكل والاختصاص" لا تؤدي دائماً إلى الحكم بالتعويض؛ إذ إن مسؤولية الإدارة لا تتقرر بمجرد تحقيق الضرر في جميع الحالات؛ فالعيوب الشكلية قد تكون جوهرية أو تبعية، ومخالفتها إما أن تكون مؤثرة في القرار أو غير مؤثرة فيه، فإذا كانت مخالفة الشكل التي تؤدي إلى الحكم بإلغاء القرار المعيب لا تنال من صحته موضوعاً فإنها لا تنهض سبباً للحكم بالتعويض ما دام أن القرار من حيث الموضوع يستند إلى وقائع تبرر صدوره، وأنه في وسع الإدارة أن تعيد تصحيحه وفقاً للأوضاع الشكلية المطلوبة، وذلك بتدارك ما فاتها من استيفاء الشكل أو تصحيحه، دون أن يكون من شأنه ذلك التأثير بتغيير ما في تقديرها لموضوع القرار أو ملاءمة إصداره، وكذلك الشأن فيما يتعلق بعيب عدم الاختصاص إذا ما كان الضرر المطالب بالتعويض عنه لاحقاً الفرد لا محالة لو أن القرار ذاته صدر من الجهة المختصة، وبناءً على ذلك فإذا كانت المخالفات الشكلية التي أدت إلى إلغاء قرار لجنة العطاءات لا تنال من صحة القرار موضوعاً فإنها لا تنهض سبباً للحكم بالتعويض)[1].

ومن خلال ما سبق عرضه يتضح لنا، أن القرار القابل للإبطال – وإن كان مصدراً للمسؤولية المالية –، إلا أن هناك فرقاً واضحاً بين كل من نوعيْ البطلان، فالقرار القابل للإبطال لا يرتب هذه المسؤولية إلا إذا كان العيب الذي أصاب القرار ذا أثر مباشر على موضوعه ومضمونه، بمعنى آخر أن العيوب الشكلية الجوهرية والتي تؤثر في مضمون القرار تصلح أن تكون محلاً للتعويض، في حين أن العيوب الموضوعية – التي قد تصيب القرار ومنها عيب إساءة استعمال السلطة وعيب مخالفة القانون فإنها تصلح حتماً وبالضرورة للمطالبة بالتعويض.

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 87/352، **مجلة نقابة المحامين**، العدد الخامس، سنة 1990، ص157.

الفصل الخامس

الخاتمة والنتائج والتوصيات

أولاً: الخاتمة.

بعد الإنتهاء بحمد الله من كتابة هذه الدراسة، والتي تم تخصيصها لدراسة عيب عدم الإختصاص في القرار الإداري (دراسة مقارنة ما بين القانونين الإداريين الأردني والليبي)، خلصت الدراسة إلى أن المشرع قد أولى لفكرة الإختصاص اهتماماً بالغاً أظهرناه جلياً في مواضيع متعددة كانت تفرض نفسها على كثير من جوانب الدراسة، جعلت من الصعوبة بمكان لأي جهة إدارية أو هيئة تباشر عملها على سند من أحكام القانون والدستور أن تتجاهلها، أو تتجاوز عنها، أو حتى تتساهل وتتهاون في تطبيقها، ولما تبدي من عواقب وخيمة قررها المشرع عند مخالفة من أصدر القرار الإداري، هذه الفكرة والتي تحولت لعنصر وركن أساسي في كل قرار إداري، قد تدخل القرار عند تخلفه في حالة اللاوجود أو الإنعدام، وفي هذا عقاب كافٍ وقاسٍ للإدارة يجعلها حريصة كل الحرص على توخي الحذر والدقة الشديدة قبل إصدار قراراتها لتجنب هذا المصير.

وفي ختام هذه الدراسة – مع أن الباحث على يقين بأنه لا ختام ولا نهاية للعلم والمعرفة – لا بد للباحث من الإشارة إلى بعض النتائج التي توصلت إليها الدراسة، والتي رأيت أن نشفعها ببعض التوصيات والمقترحات؛ لعل فيها من الصواب ما يفيد الكافة (تشريعاً، وقضاءً، وإدارةً، وأفراداً).

ثانياً: النتائج.

1. إن القانون العام الحديث يقوم على فكرة الإختصاص، بل إن فكرة تحديد اختصاصات معينة لرجال الإدارة، هي نتيجة من نتائج مبدأ فصل السلطات؛ لأن هذا المبدأ لا يقتضي تحديد اختصاصات السلطات العامة الثلاث فحسب؛ وإنما يستتبع أيضاً توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة، بناء على ذلك يقرر الفقه والقضاء في مجال القانون العام بأنه يرتكز على فكرة الاختصاص التي هي جوهره وغايته المباشرة، وصولاً للغاية النهائية ألا وهي إشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام.

2. إن المشرع أولى اهتماماً خاصاً بقواعد الاختصاص وجعلها تتعلق بالنظام العام، بما يترتب على ذلك من نتائج هامة، وإمكانية جواز الدفع بعدم الاختصاص وابدائه في أي مرحلة تكون عليها الدعوة، وكذلك جواز التصدي لهذا الدفع من قبل القاضي حتى ولو لم يثره أحد الخصوم.

3. إن الاختصاص هو صلاحية قانونية لموظف معين، أو لجهة إدارية محددة في إتخاذ قرار إداري ما، تعبيراً عن إرادة الإدارة، وتتحدد هذه الصلاحية بموجب أحكام القانون أو وفقاً لمبادئه العامة، وذلك في حالة تخلي القانون – بمعناه الضيق – عن تنظيم اختصاص إداري محدد ولم يعهد به إلى جهة إدارية أو موظف معين، إذ تتولى الاختصاص في مثل هذه الأحوال الجهة أو الموظف الذي يتفق هذا الاختصاص بطبيعته مع واجباته الوظيفية.

4. نستنتج من دراسة عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري أن القانون قد حدد لكل فئةٍ اختصاصا محدداً يتعين عليها احترام نطاقه، مما يكسبها تمرساً ودراية في ممارسته حيث ينعكس ذلك إيجابياً على سرعة إنجاز العمل بشكل يتفق مع القانون ويحقق المصلحة العامة.

5. إن القرار الأداري –إذا ما شابه عيب عدم الاختصاص–، إما أن يكون قابلاً للإبطال، وفي هذه الحالة يكون القرار مشوباً بعيب بسيط، بحيث إذا طُعن في هذا القرار في المواعيد المحددة قانوناً لقضي بإلغائه، أو قامت الإدارة بسحبه خلال المدة القانونية؛ لأنهت بهذا السحب أثاره، وإذا لم يحصل شيء من ذلك وتحصن القرار من السحب والإلغاء، فإنه – والحالة هذه– يكون مشروعاً ويرتب آثاره كافةً؛ لأن القانون هو من أضفى عليه هذه المشروعية بعد تحصنه، وأما إذا ما شاب القرار الإداري عيب جسيم، فإنه يكون معدوماً من وقت صدوره ولا يتحصن من الطعن أو السحب مهما مضى عليه من مدة، وبذلك يكون جزاء مخالفة الإدارة لقواعد الإختصاص هو القابلية للإبطال والإنعدام.

6. على الرغم من أن الفقه والقضاء الإداريين مُجمعان على الأحكام أو النتائج التي تترتب على القرارات الإدارية المشوبة بعيب جسيم، إلا أنه لم يتفقا حول معيار محدد للتمييز بين صورتْي عيب عدم الاختصاص، فقد ذهب كل فريق إلى اعتناق معيار معين، فمنهم من اعتنق معيار اغتصاب السلطة، ومنهم من أخذ بمعيار فقد الأركان، وفريقٌ آخر نادى بمعيار الظاهر، ومنهم من أخذ بمعيار المخالفة الجسيمة ومعيار الوظيفة الإدارية.

7. إن قواعد الاختصاص في القرار الإداري رغم تعلقها بالنظام العام فهي لا تتسم بالجمود، حيث يقوم المشرع في بعض الأحيان بالخروج عليها، وذلك بتدريب القيادات الإدارية واستمرار الحياة الإدارية، وهذا الخروج يتمثل في التفويض والحلول والإنابة.

8. يذهب الفقه والقضاء الإداريّان في كل من مصر والأردن إلى إمكانية تصحيح القرار الإداري المعيب بعيب عدم الاختصاص، وذلك إذا ما اعتمد من صاحب الاختصاص، وبالتالي تزول عنه عدم المشروعية، وينقلب إلى قرار إداري صحيح بعد أن كان قراراً باطلاً قابلاً للإلغاء.

9. إن الفقه والقضاء الإداريّان في فرنسا وليبيا لم يأخذا بفكرة التصحيح هذه، بحجة أنها تتعارض مع القاعدة العامة الناتجة عن ارتباط عيب عدم الاختصاص بالنظام العام، وإن القرار الباطل لا يجوز كقاعدة عامة تصحيحه بأثر رجعي، وإن جاز أن يكون مبرراً لصدور قرار جديد على الوجه الصحيح، والقرار المصحح لا ينتج أثره إلا من يوم صدوره.

10. إن مجرد وجود الخطأ وعناصر المسؤولية الأخرى تتحقق المسؤولية، ويتوجب التعويض؛ هذه هي القاعدة التقليدية في المسؤولية التقصيرية، إلا أن قواعد المسؤولية الإدارية لم تأخذ بهذه الفكرة بحذافيرها، فليس كل قرار إداري معيب يستلزم بالضرورة مسؤولية الإدارة عنه، وتطبيقاً لذلك فإن القضاء الإداري يستلزم ضرورة وجود درجة معينة من جسامة الخطأ في القرار الإداري، حتى يحكم بمسؤولية الإدارة، وقد اتضح بأن القضاء الإداري يفرق بين العيوب الشكلية والعيوب الموضوعية في القرار الإداري، فيحكم بمسؤولية الإدارة غالباً في الثانية دون الأولى.

11. إن القرار الإداري سواء كان مشروعاً أو غير مشروع، فإنه لا يرتب مسؤولية الإدارة إلا إذا نتج عنه ضرر، وأمكن نسبة هذا الضرر لجهة الإدارة، فإذا لم تثبت هذه الرابطة بين الضرر والقرار الإداري، انتفت مسؤولية الإدارة، وتعين رفض التعويض الذي يطالب به المتضرر.

ثالثاً: التوصيات.

1. توصي الدراسة القضاء الإداري في كل من ليبيا والأردن بالتمحيص أكثر في موضوع عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، وذلك سعياً للوصول إلى وضع معيار محدد للتميز بين عيبي عدم الاختصاص البسيط والجسيم.

2. توصي الدراسة القضاء الإداري في ليبيا فيما يتعلق بنظرية الموظف الفعلي،إلى مسايرة التطورات الحديثة التي أدخلها القضاء الإداري سواء في فرنسا ومصر وكذلك الأردن في هذا المجال،على أن يأخذ بها صراحةً، وذلك في الظروف الاستثنائية من دون تطبيقها في الظروف العادية.

3. توصي الدراسة القضاء الإداري في الأردن الى التخلي عن فكرة جواز تصحيح القرارات الإدارية المعيبة بعيب الإختصاص، وذلك تماشياً مع القاعدة القانونية الناتجة عن ارتباط عيب عدم الاختصاص بالنظام العام، ولأن تصحيح القرار المعيب بعيب الاختصاص لا يزيل العيب القانوني الذي شاب القرار، ويبقى قراراً غير مشروع.

4. توصي الدراسة القضاء الإداري في كل من الأردن وليبيا إلى التمحيص أكثر في موضوع التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، واتخاذ موقف حاسم تجاه الأخذ بهذه التفرقة. فما يلاحظ على القضاء في كل من البلدين أنه يقف إلى جانب المتضرر دائماً، فهو يقوم بمساءلة الإدارة في حالة ما إذا كان الخطأ مرفقياً، ويسائلها ايضاً في حالة ما إذا كان الخطأ شخصياً كونها متبوعاً من مرتكب الخطأ، ورغم تقديرنا لنبل موقف القضاء هذا؛ كونه لمصلحة الطرف الضعيف، إلا إن نتائج ذلك قد تكون عكسية؛ لأن الموظف المهمل قد يتمادى في إهماله المضر بالاخرين إذا علم مسبقاً بأن جهة الإدارة هي المسؤولة عن نتائج تصرفاته.

5. توصي الدراسة القضاء الإداري الأردني والليبي أيضاً بإعادة النظر في التفرقة التقليدية بين العيوب الموضوعية والعيوب الشكلية المرتبة لمسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة؛ حتى يتحقق مبدأ المشروعية الذي هو أساس وجود الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، فليس كل عيب موضوعي يعدّ خطأ يرتب مسؤولية الإدارة، وليس كل عيب شكلي لاتساءل الإدارة بمقتضاه.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب والمراجع

1. أبوالعثم، فهد عبدالكريم (2005). **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**، (د.ط)، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

2. أبوالعثم، فهد عبدالكريم (2015). **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**، (د.ط)، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

3. أبوالعينين، محمد ماهر (1996). **دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية.

4. أبوالعينين، محمد ماهر (2010). **إجراءات الدعوى الإدارية والدفوع أمام محاكم مجلس الدولة**، الطبعة الثامنة، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.

5. أبوالعينين، محمد ماهر (2013). **ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي**، الطبعة الأولى، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.

6. أبوالعينين، محمد ماهر (2015). **تطور قضاء الإلغاء، الجزء الثالث**، (د.ط)، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.

7. أبوسمهدانة، عبدالناصر عبدالله (2012). **القرار الإداري في النظرية والتطبيق**، الطبعة الأولى، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.

8. البدوي، إسماعيل (1997). **القضاء الإداري – دراسة مقارنة**، الطبعة الثانية، القاهرة: مطبعة الجبلاوي.

9. بدوي، ثروت(2006). **القانون الإداري**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية.

10. بركات، عمرو فؤاد (1989). **التفويض في القانون العام – دراسة مقارنة**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية.

11. بطيخ، رمضان محمد (1996). **أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية.

12. البنا، محمود عاطف (1978). **القضاء الإداري – دعوى الإلغاء ودعوى التعويض**، (د.ط)، القاهرة: دار الفكر العربي.

13. الجبراني، خليفة علي (2005). **القضاء الإداري الليبي – الرقابة على أعمال الإدارة**، الطبعة الأولى، طرابلس: دار الكتب الوطنية.

14. الجبوري، ماهر صالح (2009). **مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة**، (د.ط)، بغداد: مكتبة السنهوري.

15. الجبوري، ماهر صالح (د.ت). **القرار الإداري**، (د.ط)، بغداد: منشورات كلية صدام للحقوق.

16. الجرف، طعيمة (1984). **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة – قضاء الإلغاء**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية.

17. الجهمي، خليفة سالم (2013). **أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي**، (د.ط)، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

18. حافظ، محمود محمد (1985). **القرار الإداري – دراسة مقارنة**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية.

19. الحراري، محمد عبدالله (1990). **الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي**، (د.ط)، طرابلس: مجمع الفاتح للجامعات.

20. الحراري، محمد عبدالله (1992). **أصول القانون الإداري الليبي**، الجزء الثاني، (د.ط)، طرابلس: منشورات جامعة ناصر.

21. الحلو، ماجد راغب (2010). **القضاء الإداري**، (د.ط)، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

22. حنفي، عبدالله (2000). **قضاء التعويض**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية.

23. الخلايلة، محمد علي (2015). **الوسيط في القانون الإداري**، الطبعة الأولى، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

24. خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم (2009). **دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيده**، (د.ط)، الإسكندرية: منشأة المعارف للنشر.

25. خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم (2012). **الأسس العامة للقرارات الإدارية**، (د.ط)، القاهرة: المكتب الجامعي الحديث.

26. خليل، محسن(1982). **القضاء الإداري اللبناني – دراسة مقارنة**، (د.ط)، بيروت: دار النهضة العربية.

27. درويش، أحمد حسني (2012). **ضمانات تنفيذ أحكام قضاء مجلس الدولة – دراسة مقارنة**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية.

28. راضي، مازن ليلو (2013). **القضاء الإداري**، الطبعة الأولى، لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب.

29. رزق، طارق عبدالرؤوف صالح (2014). **النظرية العامة للقرارات الإدارية في التشريع الكويتي**، الطبعة الثالثة، القاهرة: دار النهضة العربية.

30. الرصيفان، محمد حميد (2014). **المبادئ العامة للقرار الإداري**، الطبعة الأولى، عمان: دار وائل للنشر.

31. الزعبي، خالد سمارة (1999). **القرار الإداري بين النظرية والتطبيق – دراسة مقارنة**، الطبعة الثانية، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

32. ساري، جورجي شفيق (2002). **مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها – دراسة مقارنة**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية.

33. الشاعر، رمزي (1968). **تدرج البطلان في القرارات الإدارية**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية.

34. الشرقاوي، سعاد(1980). **دروس في دعوى الإلغاء**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية.

35. شريف، محمد عبدالكريم (2014). **القرار الإداري المنعدم – دراسة مقارنة**، الطبعة الأولى، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.

36. شطناوي، علي خطار (2008). **مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة**، الطبعة الأولى، عمان: دار وائل للنشر.

37. شطناوي، علي خطار (2011). **موسوعة القضاء الإداري**، الطبعة الثالثة، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

38. شطناوي، علي خطار (د.ت)، **دراسات في القرارات الإدارية**، (د.ط)، عمان: مكتبة الجامعة الأردنية.

39. شوايل، عاشور سليمان (1997). **مسؤولية الإدارة عن أعمال وقرارات الضبط الإداري**، (د.ط)، بنغازي: منشورات جامعة قاريونس.

40. الشوبكي، عمر محمد (2001). **القضاء الإداري – دراسة مقارنة**، الطبعة الأولى، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

41. شيحا، إبراهيم عبدالعزيز (2004). **أصول الإدارة العامة**، (د.ط)، الإسكندرية: منشأة المعارف للنشر.

42. شيحا، عبدالعزيز (1994). **قضاء الإلغاء والتعويض**، الجزء الثاني، (د.ط)، القاهرة: الدار الجامعية.

43. الشيمي، عبدالحفيظ (2014). **مبادئ القانون الإداري**، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، القاهرة: دار النهضة العربية.

44. الصروخ، ماليكة (1992). **نظرية المرافق العامة الكبرى**، الطبعة الثانية، المغرب: منشورات كلية الحقوق – فاس.

45. الطباخ، شريف أحمد (2006). **التعويض الإداري**، الطبعة الأولى، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.

46. الطماوي، سليمان (1973). **مبادئ القانون الإداري**، الجزء الثاني، (د.ط)، القاهرة: دار الفكر العربي.

47. الطماوي، سليمان (2006). **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، الطبعة السابعة، القاهرة: دار الفكر العربي

48. الطماوي، سليمان (2007). **مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة**، (د.ط)، القاهرة: دار الفكر العربي.

49. الطماوي، سليمان (2015). **القضاء الإداري – قضاء الإلغاء**، الطبعة الأولى، القاهرة: دار الفكر العربي.

50. العبادي، محمد وليد (2008). **شروط قبول دعوى الإلغاء والأثار المترتبة على الفصل فيها**، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، عمان: مؤسسة الوراق للنشر.

51. العبادي، محمد وليد(2008). **القضاء الإداري**، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، عمان :دار الوراق للنشر.

52. عبدالحميد، حسني درويش (2008). **نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء – دراسة مقارنة**، الطبعة الثانية، القاهرة: دار أبوالمجد الحديثة.

53. عبدالعال، محمد حسنين (د.ت). **مبادئ القانون الإداري**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية.

54. عبدالله، عبدالغني بسيوني (1983). **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة**، (د.ط)، الإسكندرية: منشأة المعارف للنشر.

55. عبدالله، عبدالغني بسيوني (2006). **القضاء الإداري**، الطبعة الثالثة، الإسكندرية: منشأة المعارف للنشر.

56. عبدالمتعال، محمد سيد أحمد (1991). **مبادئ الإدارة والتنظيم**، (د.ط)، القاهرة: مكتبة عين شمس

57. عبدالهادي، بشار (1982). **التفويض في الاختصاص – دراسة مقارنة**، الطبعة الأولى، عمان: دار الفرقان للنشر.

58. عبدالوهاب، محمد رفعت، وعثمان، حسين عثمان (2000). **القضاء الإداري**، الطبعة الأولى، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.

59. العتيبي، جهاد صالح (2015). **موسوعة القضاء الإداري – القواعد القضائية في شرح شروط الدعوى الإدارية**، الطبعة الأولى، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

60. عثمان، عثمان خليل (1962). **مجلس الدولة ورقابة القضاء لأعمال الإدارة**، الطبعة الخامسة، (د.م): عالم الكتب.

61. عزيز، هاني (2013). **الوسيط في القضاء الإداري**، الجزء الثاني،الطبعة الأولى، القاهرة: دار كنوز للإصدارات القانونية.

62. عطية، محمود حمدي عباس (2011). **أثر تغير الظروف فى القرار الإداري والطعن عليه**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية.

63. عكاشة، حمدي ياسين(2010). **موسوعة القرار الإداري**، الطبعة الأولى، القاهرة: دار الفجر للطباعة والتجليد.

64. علي، أحمد مدحت (1978). **نظرية الظروف الاستثنائية**، (د.ط)، القاهرة: الهيئة العامة للكتاب.

65. فكري، فتحي (1995). **مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية.

66. فوده، رأفت (1997). **القضاء الإداري – دعوى الإلغاء ودعوى التعويض**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية.

67. فوده، عبدالحكيم (2005). **الخصومة الإدارية**، الجزء الثاني، (د.ط)، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.

68. القباني، خالد (2004). **القانون الإداري العام**، الطبعة الأولى، طرابلس: مكتبة الحلبي الحقوقية.

69. القبيلات، حمدي (2011). **الوجيز في القضاء الإداري**، الطبعة الأولى، عمان: دار وائل للنشر.

70. القبيلات، حمدي (2010).القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، عمان: دار وائل للنشر.

71. قريطم، عيد (2011). **التفويض في الاختصاصات الإدارية – دراسة مقارنة**، الطبعة الأولى، بيروت: دار الحلبي الحقوقية.

72. الكبيسي، رحيم سليمان (2000). **حرية الإدارة في سحب قراراتها – دراسة مقارنة**، (د.ط)، طرابلس: منشورات جامعة طرابلس –ليبيا.

73. كنعان، نواف (2010). **القضاء الإداري**، الطبعة الثالثة، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

74. ليله، محمد كامل (1967). **الرقابة على أعمال الإدارة – الرقابة القضائية**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية.

75. المنجي، إبراهيم (2004). **إلغاء القرار الإداري**، الطبعة الأولى، الإسكندرية: منشأة المعارف للنشر.

76. نصار، جابر جاد (1998). **تطور فكرة الخطأ كأساس للمسئولية الإدارية**، الطبعة الأولى، القاهرة: دار النهضة العربية.

77. نصار، جابر جاد (2007). **مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية – قضاء التعويض**، (د.ط)، القاهرة: دار النهضة العربية.

78. هلال، سعيد إبراهيم عطية (2015). **النظام القانوني للقرار الإداري السلبي**، الطبعة الأولى، القاهرة: دار الحقانية للنشر.

79. يكن، زهدي (د.ت). **القضاء الإداري في لبنان وفرنسا**، (د.ط)، بيروت: دار الثقافة.

ثانياً: الرسائل والأبحاث العلمية:

1. عبدالله، كنتاوي (2011). **ركن الاختصاص في القرار الإداري.** (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة تلمسان، الجزائر.
2. شطناوي، علي خطار (2001)."**عيب عدم الاختصاص الخفي**". بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون. الجامعة الأردنية، 29، (2)، 359–373.
3. الغويري، أحمد موسى (1988). **قضاء الإلغاء في الأردن – دراسة مقارنة،** (أطروحة دكتوراه غير منشورة)، جامعة القاهرة، مصر.
4. أبوالهوى، نداء محمد أمين (2010). **مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة،** (رسالة ماجستيرغير منشورة)، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، عمان، الأردن.
5. عبد السيد، محمد عثمان (2007). **القرار الإداري المعدوم في القانون الليبي – دراسة مقارنة،** (رسالة ماجستير غير منشورة)، كلية الدراسات العليا للعلوم الأمنية، طرابلس، ليبيا.
6. كباشي، جاسم كاظم (1992). **سحب اليد أو الوقف الاحتياطي عن العمل،** (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة بغداد، كلية القانون، العراق.
7. العاملي، سرى صاحب محسن (د.ت). "**موقف القضاء الإداري في العراق من عيب الاختصاص في القرار الإداري**"، بحث منشور في مجلة كلية التربية، جامعة واسط، العراق.
8. شرف، حسن حسين عبدالهادي (1996). **التفويض في القانون الإداري،** (أطروحة دكتوراه غير منشورة)، أكاديمية الشرطة كلية الدراسات العليا، القاهرة، مصر.

ثالثاً: القوانين والمجلات الدورية:

- الدستور الأردني لعام 1952.

- قانون الإدارة العامة الأردني رقم 15 لسنة 1965.

- قانون محكمة العدل العليا الأرني رقم 12 لسنة 1992.

- قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 .

-قانون رقم 4 لسنة 2011 بشأن نظام القضاء في ليبيا.

- قانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري الليبي وتعديلاته.

- قانون رقم 6 لسنة 1982 بإعادة تنظيم المحكمة العليا الليبية وتعديلاته.

- مجلة نقابة المحامين النظامين في الأردن.

- المجلة القضائية في الأردن.

- الجريدة الرسمية في ليبيا.

- مجلة المحكمة العليا الليبية: تصدر عن المكتب الفني للمحكمة العليا، طرابلس.

رابعاً: المنشورات والمجموعات.

- منشورات مركز عدالة.
- المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا الأردنية من عام 1972 ولنهاية عام 1986، الجزء الأول، عمان: وكالة التوزيع الأردنية. خلاد، محمد محمد (1987).
- أحكام محكمة العدل العليا الأردنية،موسوعة القضاء الإداري ،عمان: العتيبي،جهاد صالح (2015).
- المجموعة المفهرسة للمبادئ التي قررتها المحكمة العليا الليبية، المبادئ الدستورية والإدارية والانتخابية في عشر سنوات من 1964-1974، ج1، ج4، للمستشار عمر عمرو.
- مجموعة أحكام المحكمة العليا الليبية (القضاء الإداري)، لسنة 2004. بنغازي: دار الكتب الوطنية.